NATIONS
UNIES

S



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/1999/1257
16 décembre 1999
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

LETTRE DATÉE DU 15 DÉCEMBRE 1999, ADRESSÉE AU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DE SÉCURITÉ PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Dans ma lettre du 18 mars dernier (S/1999/339), je vous ai informé de mon intention d'établir une procédure d'enquête indépendante sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide au Rwanda en 1994, et vous ai prié d'en faire part aux membres du Conseil. Je vous ai demandé de bien vouloir me confirmer que le Conseil de sécurité appuyait cette importante entreprise. Dans votre réponse du 26 mars (S/1999/340), vous m'avez fait savoir que le Conseil souscrivait à la ligne de conduite proposée.

Comme suite à cet échange, j'ai constitué une commission présidée par Ingvar Carlsson, ancien Premier Ministre suédois, qu'étaient chargés d'assister Han Sung-Joo, ancien Ministre des affaires étrangères de la République de Corée, et le général Rufus M. Kupolati du Nigéria. La Commission s'est acquittée avec la diligence et l'efficacité les plus grandes de la tâche qui lui était confiée.

Vous trouverez ci-après un exemplaire du rapport de la Commission, que je vous serais très obligé de bien vouloir porter à l'attention des membres du Conseil.

(Signé) Kofi A. ANNAN

ANNEXE

Lettre datée du 15 décembre 1999, adressée au Secrétaire général par les membres de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda

La Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda a l'honneur de vous faire tenir le rapport ci-après, conformément au mandat que vous lui avez assigné par votre lettre au Conseil de sécurité datée du 18 mars 1999. Les membres de la Commission tiennent à remercier tous ceux qui ont coopéré avec eux et facilité leurs travaux. Ils savent gré, en particulier, aux deux conseillers spéciaux de la Commission, Elinor Hammarskjöld et Lee Shin-wha, d'avoir bien voulu leur apporter leur très précieux concours.

(Signé) Ingvar CARLSSON

(Signé) Rufus M. KUPOLATI

(Signé) HAN Sung-Joo

Pièce jointe

RAPPORT DE LA COMMISSION INDÉPENDANTE D'ENQUÊTE SUR LES ACTIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES LORS DU GÉNOCIDE DE 1994 AU RWANDA

15 DÉCEMBRE 1999

I. INTRODUCTION

Quelque 800 000 personnes ont été massacrées lors du génocide de 1994 au Rwanda. Le carnage dont hommes, femmes et enfants ont été victimes au cours d'une centaine de jours entre avril et juillet 1994 constitue l'un des événements les plus abominables qui entacheront à tout jamais le XXe siècle dans la mémoire des hommes. Les Rwandais ont tué des Rwandais, décimant avec férocité la population tutsie du pays, mais s'attaquant aussi aux Hutus modérés. D'inqualifiables atrocités ont été commises, par les milices et les forces armées, mais aussi par les civils contre d'autres civils.

Outre qu'elle n'a pas empêché le génocide, la communauté internationale n'a pas fait cesser la tuerie une fois qu'il a commencé. Cette défaillance a laissé de profondes blessures dans la société rwandaise et pèse encore aujourd'hui sur les rapports assombris entre le Rwanda et la communauté internationale, en particulier l'Organisation des Nations Unies. Les plaies ouvertes alors doivent être pansées, pour le bien du peuple rwandais et pour celui de l'ONU. C'est pour le Rwanda, pour l'ONU et pour tous ceux, où qu'ils se trouvent, qui risqueraient d'être victimes d'actes de génocide à l'avenir, qu'il importe d'établir la vérité.

En s'efforçant d'élucider ce qu'a été le rôle de l'ONU au cours du génocide, la Commission d'enquête espère contribuer à la restauration de la confiance entre le Rwanda et l'Organisation, faciliter la réconciliation entre les Rwandais et aider à éviter que pareil drame ait jamais lieu à l'avenir. La Commission a analysé le rôle des différents acteurs et organes du système des Nations Unies. Chacun de ceux-ci, en particulier le Secrétaire général, le Secrétariat, le Conseil de sécurité et les États Membres de l'Organisation, doit reconnaître sa part dans l'échec de la communauté internationale au Rwanda et en assumer la responsabilité. Il importe aussi que cette admission s'accompagne d'une aspiration vers le changement : de la volonté résolue de faire en sorte que des catastrophes telles que le génocide au Rwanda ne se produisent jamais plus, où que ce soit.

C'est sur le système des Nations Unies tout entier que retombe la responsabilité de n'avoir su ni prévenir ni mettre fin au génocide au Rwanda. La carence première a consisté à ne pas mobiliser les ressources et l'engagement politique qu'appelaient les événements du Rwanda et la présence des Nations Unies dans le pays. Les États Membres ont persisté à ne pas témoigner de la volonté politique voulue et à se refuser d'agir de façon suffisamment résolue. Ces pesanteurs, qui ont influé sur l'action du Secrétariat et la prise de décisions au Conseil de sécurité, ont également transparu dans les difficultés qu'il a maintes fois fallu surmonter afin d'obtenir les troupes nécessaires à la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR).

Enfin, bien que la MINUAR se soit ressentie d'une pénurie chronique de ressources et du faible rang de priorité politique auquel elle a été maintenue, il convient aussi de faire observer que de graves erreurs ont été commises dans l'affectation des moyens mis à la disposition de l'ONU.

Dans une lettre datée du 18 mars 1999 (S/1999/339), le Secrétaire général a informé le Conseil de sécurité de son intention d'établir une procédure d'enquête indépendante sur les actions de l'Organisation des Nations Unies au cours du génocide de 1994 au Rwanda. Dans leur réponse (S/1999/340), les membres du Conseil ont déclaré souscrire en l'espèce à l'initiative envisagée. En mai 1999, le Secrétaire général a chargé M. Ingvar Carlsson (ancien Premier Ministre suédois), M. Han Sung-Joo (ancien Ministre des affaires étrangères de la République de Corée), et le général Rufus M. Kupolati (à la retraite) (Nigéria) de mener l'enquête.

La Commission indépendante d'enquête a reçu pour mandat d'établir les faits relatifs à la manière dont l'Organisation des Nations Unies avait fait face au génocide au Rwanda d'octobre 1993 à juillet 1994, et de faire au Secrétaire général des recommandations à ce sujet. Le présent rapport est soumis en application de ce mandat.

Il était demandé à la Commission d'enquête d'établir une chronologie des événements clefs ayant marqué l'intervention des Nations Unies au Rwanda d'octobre 1993 à juillet 1994. Il était attendu d'elle qu'elle évalue le mandat et les ressources de la MINUAR et la manière dont ceux-ci avaient influé sur l'action des Nations Unies face aux événements auxquels étaient liés les massacres. Il lui était également demandé de tirer les conclusions voulues et les enseignements du drame et de présenter son rapport au Secrétaire général dans les six mois qui suivraient le début de l'enquête. Il était entendu que la Commission aurait librement accès à tous les documents de l'ONU et aux personnes concernées.

La Commission a commencé ses travaux le 27 juin 1999.

La Commission avait pour mandat d'enquêter sur les actions de l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble. Le soin lui incombait ainsi d'étudier les actions de la MINUAR, du Secrétaire général et du Secrétariat, de même que celles des États Membres de l'Organisation et des organes politiques dans lesquels ils sont représentés. En ce qui concerne les actions des États Membres, la Commission s'est principalement intéressée à celles des positions prises qui ont influé sur la manière dont l'ONU a réagi face au drame qui se déroulait au Rwanda. Il appartiendra à d'autres d'analyser les questions plus vastes soulevées par les positions de tel ou tel pays sur le problème du Rwanda.

L'Organisation de l'unité africaine (OUA) et d'autres acteurs régionaux ont joué un rôle important tout au long du processus de paix et durant la crise au Rwanda. Ayant pour mandat d'enquêter sur le rôle de l'ONU, la Commission a mis l'accent sur l'influence que les acteurs régionaux avaient exercée à cet égard. Le Groupe international de personnalités éminentes de l'OUA, dont le rapport est attendu pour l'an prochain, pourra sans nul doute rendre pleinement compte des divers aspects de la perspective régionale sur le génocide au Rwanda.

La Commission a pu s'entretenir avec un grand nombre de personnes (dont la liste figure à l'annexe II) ayant eu connaissance de faits l'intéressant.

La Commission a étudié les archives de l'ONU. Outre les archives centrales de l'Organisation, elle a étudié les dossiers tenus par un certain nombre de ses services, dont le Cabinet du Secrétaire général, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques, ainsi que les archives de la MINUAR. Elle a également eu accès à des documents émanant de sources gouvernementales et non gouvernementales. Dans une lettre datée du 8 septembre, elle a invité tous les pays qui avaient fourni des contingents à la MINUAR au cours de la période sur laquelle portait son mandat à lui faire part de leurs observations ou à lui communiquer des éléments d'information.

La Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide établit les critères définissant ce qu'il faut entendre par génocide, soit l'un des crimes les plus ignominieux pouvant être perpétrés à l'encontre d'une population. Pour l'essentiel, la Convention établit à la fois que certains actes doivent avoir été commis et l'avoir été dans une intention bien précise : celle de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel. Le Conseil de sécurité s'est fondé sur les mêmes critères pour établir le mandat du Tribunal pénal international pour le Rwanda que contient la résolution 955 (1994). Le Tribunal a établi que le massacre de Tutsis au Rwanda en 1994 constituait un génocide, en l'espèce un génocide planifié et mis à exécution par les extrémistes hutus à l'encontre des Tutsis.

II. LES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS

L'Accord de paix d'Arusha

Le 4 août 1993, après plusieurs années de négociations, le Gouvernement de la République rwandaise et le Front patriotique rwandais (FPR) signaient l'Accord de paix d'Arusha. Cet accord prévoyait que les Nations Unies joueraient un rôle très large, par le biais d'une "Force internationale neutre (FIN)", dans la surveillance de la mise en oeuvre de ces dispositions pendant une période de transition censée s'étendre sur 22 mois. Quelques semaines plus tôt, dans une réponse conjointe adressée au Secrétaire général en date du 14 juin 1993 (S/25951), le Gouvernement et le FPR avaient demandé que soit créée une force de ce genre et prié le Secrétaire général d'envoyer une mission de reconnaissance au Rwanda pour en dresser les plans. Les parties s'étaient également entendues sur le fait que le Groupe d'observateurs militaires neutres (GOMN II) de l'OUA pourrait être intégré à la FIN.

Selon l'Accord de paix d'Arusha, la FIN était censée contribuer à la mise en oeuvre de l'Accord, plus particulièrement en supervisant la mise en oeuvre du Protocole sur l'intégration des forces armées des deux parties. Elle était également censée mener une large gamme de missions de sécurité : garantir la sécurité générale du pays et vérifier le maintien de l'ordre public, assurer la sécurité de la distribution d'aides humanitaires et contribuer à assurer la sécurité de la population civile. Il était également demandé à la Force de contribuer à la recherche des caches d'armes et à la neutralisation des bandes armées à travers tout le pays, d'effectuer des opérations de déminage, de

contribuer à la récupération de toutes les armes distribuées à la population civile ou acquises illégalement par celle-ci et à contrôler le respect de la cessation des hostilités. En outre, la FIN était censée assumer la responsabilité de l'établissement et de l'aménagement de points de rassemblement et de cantonnement et déterminer des paramètres de sécurité pour Kigali en vue d'en faire une zone neutre. Parmi les autres tâches qui lui étaient assignées figurait le contrôle du processus de démobilisation de ceux des militaires et des gendarmes qui n'étaient pas destinés à intégrer les nouvelles forces armées. La FIN, enfin, devait être informée de toute violation du cessez-le-feu et en poursuivre les auteurs.

Le calendrier d'application de l'Accord reposait sur l'hypothèse que la FIN serait déployée dans un délai d'environ un mois. Bien avant la signature de l'Accord, les représentants des Nations Unies avaient informé les parties que cette hypothèse n'était pas réaliste. Dans les mois précédant l'adoption de l'Accord, le Gouvernement, qui avait jusque-là retardé sa signature, pressa l'ONU d'entamer les préparatifs du déploiement avant même que l'Accord ne soit signé. L'ONU fait valoir que la planification d'une opération de maintien de la paix ne pouvait pas être engagée si les parties ne manifestaient pas d'abord leur attachement au processus de paix en signant l'Accord.

Une semaine à peine après la signature de l'Accord, l'ONU publiait un rapport qui peignait un tableau très sombre et inquiétant de la situation des droits de l'homme au Rwanda. Ce rapport faisait suite à la mission effectuée au Rwanda, du 8 au 17 avril 1993, par le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires de la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, M. Waly Bacre Ndiaye. Ndiaye avait établi que le Rwanda était le théâtre de massacres et de nombreuses autres graves violations des droits de l'homme. Le fait que la population tutsie était prise pour cible avait conduit Ndiaye à se demander si la qualification de génocide pouvait être envisagée. Après avoir dit qu'il ne pouvait porter à ce stade un tel jugement, il se référait à la Convention sur le génocide et disait que les cas de violence intercommunautaire portés à son attention montraient "très clairement que les victimes des attaques, des Tutsis dans l'écrasante majorité des cas, avaient été désignés comme cibles uniquement à cause de leur appartenance ethnique, et pour aucune autre raison objective". En plus de signaler la gravité du risque de génocide au Rwanda, Ndiaye recommandait une série de mesures destinées à prévenir de nouveaux massacres et autres violations, mais son rapport semble avoir été largement ignoré par les principaux acteurs du système des Nations Unies.

Pour faire suite à l'Accord d'Arusha, le Secrétaire général a dépêché une mission de reconnaissance dans la région du 19 au 31 août 1993 en la chargeant d'étudier les fonctions qui pourraient être confiées à la FIN et d'évaluer les ressources nécessaires à une opération de maintien de la paix de ce genre. La mission était conduite par le général Romeo A. Dallaire (Canada), qui était à l'époque chef du Groupe d'observateurs militaires de la Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUOR). Elle comprenait également des représentants d'autres organismes du système des Nations Unies.

Par une déclaration de son président en date du 10 septembre (S/26425), le Conseil de sécurité se félicitait de la signature de l'Accord d'Arusha et

faisait savoir qu'il avait conscience des espoirs qu'avaient les parties rwandaises que la communauté internationale prêterait assistance à la mise en oeuvre de l'Accord. Les recommandations de la mission de reconnaissance n'avaient pas encore, à cette date, été présentées au Conseil de sécurité.

Le 15 septembre, une délégation commune du Gouvernement rwandais et du FPR était reçue par le Secrétaire général à New York. Ses membres firent valoir l'importance de déployer rapidement une force internationale et de mettre en place sans tarder les institutions de la transition. Prévenant que tout retard risquait de provoquer l'effondrement du processus de paix, ils exprimèrent le souhait de voir l'effectif de la Force s'élever à 4 260 personnes. Le Secrétaire général fit entendre la voix du réalisme : même si le Conseil devait approuver une force de cette envergure, il faudrait au moins deux ou trois mois pour la déployer. L'ONU réussirait peut-être à envoyer quelques observateurs supplémentaires en plus des 72 déjà sur place, mais même cela prendrait plusieurs semaines. Il fallait donc prévenir le peuple rwandais que, dans l'intervalle, il ne pouvait compter que sur lui-même. Le Gouvernement et le FPR devaient faire un effort pour respecter le cessez-le-feu, poursuivit le Secrétaire général, parce que si les combats devaient reprendre, il serait encore plus difficile de trouver des contingents. Le Secrétaire général mentionna aussi les demandes de troupes considérables qui étaient faites aux Nations Unies, en particulier pour la Somalie et la Bosnie, et évoqua la crise financière que traversait l'Organisation.

Création de la MINUAR

Le 24 septembre 1993, alors que la période de transition envisagée à l'origine était déjà passée de deux semaines, le Secrétaire général soumit au Conseil de sécurité un rapport portant sur la création d'une opération de maintien de la paix au Rwanda (S/26488). Ce rapport était lui-même basé sur le rapport de la mission de reconnaissance. Le Secrétaire général proposait le déploiement en quatre phases d'une force de maintien de la paix comprenant 2 548 militaires, avec pour commencer le déploiement immédiat d'un élément avancé comptant environ 25 militaires, 18 civils et 3 policiers. Cette première phase devait durer trois mois, jusqu'à ce que soit mis en place le Gouvernement de transition à base élargie (GTBE). Au cours de ces trois mois, l'opération préparerait la mise en place d'une zone de sécurité à Kigali et surveillerait le respect du cessez-le-feu. Le rapport du Secrétaire général précisait qu'à la fin de la phase 1, l'effectif de l'opération comprendrait 1 428 militaires.

La mission devait être répartie sur cinq secteurs couvrant respectivement Kigali, la zone démilitarisée, les forces gouvernementales et le FPR, tandis que la MONUOR constituerait le cinquième secteur. Les trois derniers secteurs se composeraient entièrement d'observateurs militaires responsables du contrôle de l'application du Protocole d'accord sur l'intégration des forces armées. Cela impliquait, entre autres, de surveiller le respect de la cessation des hostilités, vérifier le désengagement des forces, les mouvements de troupes à destination des points de rassemblement et l'acheminement des armes lourdes jusqu'aux points de cantonnement, et contrôler les opérations de démobilisation des militaires et des gendarmes.

Les secteurs de Kigali et de la zone démilitarisée comprendraient chacun un bataillon d'infanterie et des observateurs militaires. Il était proposé qu'en sus de tâches analogues à celles prévues pour les autres secteurs, la MINUAR à Kigali et dans la zone démilitarisée aiderait à récupérer et à vérifier les armes en installant des postes de contrôle et en effectuant des patrouilles, et qu'elle contribuerait aussi à assurer la sécurité des points de rassemblement et de cantonnement. Une petite unité de police civile se verrait confier la tâche de surveiller le maintien de l'ordre.

Le 5 octobre, le Conseil adoptait à l'unanimité la résolution 872 (1993) par laquelle était créée la MINUAR. Le Conseil, qui n'avait pas approuvé tous les éléments du mandat recommandé par le Secrétaire général, s'est prononcé pour un mandat plus restreint. Il y manquait notamment l'idée que la MINUAR devrait contribuer à la récupération des armes. Au lieu de cela, la résolution prévoyait que la MINUAR devrait contribuer à assurer la sécurité de la ville de Kigali, notamment à l'intérieur d'une zone libre d'armes établie par les parties s'étendant dans la ville et dans ses alentours (souligné par les auteurs). Le mandat de la MINUAR comprenait également les éléments suivants :

- Superviser l'accord de cessez-le-feu, qui appelait à la mise en place de points de cantonnement et de rassemblement et à la délimitation d'une nouvelle zone démilitarisée ainsi qu'à la définition d'autres procédures de démilitarisation;

- Superviser les conditions de sécurité générales pendant la période finale du mandat du Gouvernement de transition, jusqu'aux élections;

- Contribuer au déminage, essentiellement au moyen de programmes de formation;

- Examiner, à la demande des parties ou de sa propre initiative, les cas de non-application du Protocole d'accord sur l'intégration des forces armées, en déterminer les responsables et faire rapport sur cette question, en tant que de besoin, au Secrétaire général;

- Contrôler le processus de rapatriement des réfugiés rwandais et de réinstallation des personnes déplacées, en vue de s'assurer que ces opérations étaient exécutées dans l'ordre et la sécurité;

- Aider à la coordination des activités d'assistance humanitaire liées aux opérations de secours; et

- Enquêter et faire rapport sur les incidents relatifs aux activités de la gendarmerie et de la police.

Dallaire fut nommé commandant de la force de la nouvelle mission. Arrivé à Kigali le 22 octobre, il y fut rejoint le 27 octobre par un élément avancé composé de 21 militaires. Le Secrétaire général nomma ensuite un ancien Ministre des affaires étrangères du Cameroun, M. Jacques-Roger Booh Booh, son Représentant spécial pour le Rwanda. M. Booh Booh est arrivé à Kigali le 23 novembre 1993.

Le même jour, le général Dallaire envoyait à New York, pour approbation par le Secrétariat, un projet de règles d'engagement à l'intention de la MINUAR. Ce projet comprenait, en son paragraphe 17, une disposition qui autorisait expressément la Mission à intervenir, y compris en utilisant la force, en réponse à des crimes contre l'humanité et autres violations ("Du risque aussi de voir commettre, pendant le mandat de la MINUAR, des actes criminels répondant à des motifs ethniques ou politiques qui imposeraient à la MINUAR une obligation morale et juridique d'utiliser tous les moyens disponibles pour y mettre un terme, par exemple, des exécutions ou des attaques contre des personnes déplacées ou des réfugiés"). Le Siège n'a jamais répondu de façon formelle à la demande d'approbation envoyée par le commandant de la Force.

L'évolution de la situation au Rwanda en novembre et décembre 1993 était une source de préoccupation pour la nouvelle opération de maintien de la paix. Le processus politique était bloqué. Il était de plus en plus évident que les difficultés politiques avaient pour toile de fond une violence chaque jour plus visible. Selon l'ONU, une soixantaine de personnes avaient été tuées au cours d'incidents violents pendant ces deux mois. Les rapports établis par la MINUAR durant cette période décrivent crûment la brutalité avec laquelle ces meurtres avaient été commis. À ce moment déjà, l'optimisme qu'avait suscité la signature de l'Accord d'Arusha commençait à être mêlé de fortes inquiétudes concernant les activités armées au Rwanda et l'existence de milices. Qui plus est, l'assassinat du Président burundais Melchior Ndadaye à la fin d'octobre 1993, les violences qui s'en étaient suivies et les mouvements de réfugiés qui en étaient résultés ajoutaient au cadre dans lequel se déroulait la Mission un nouveau motif d'inquiétude qui n'avait pas été prévu au moment de sa création.

Au début décembre, le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, James O. C. Jonah, se rendit brièvement au Rwanda après avoir assisté aux obsèques du Président burundais. Jonah fut reçu par le Président rwandais, le général Juvénal Habyarimana. Selon Jonah, le Secrétaire général lui avait demandé oralement de prévenir le Président Habyarimana qu'il avait été informé que des meurtres d'opposants étaient en cours de préparation et que l'ONU ne le tolérerait pas. Le Secrétaire général n'avait pas révélé à Jonah la source de cette information. Le Président Habyarimana a démenti, et Jonah a déclaré qu'il avait communiqué ce démenti au Secrétaire général.

Dans un effort concerté pour débloquer le processus politique, M. Booh Booh a convoqué le 10 décembre une réunion des partis politiques à Kinihara, au Rwanda. Il est résulté de cette réunion une déclaration commune par laquelle les partis politiques ont réaffirmé leur attachement aux objectifs de l'Accord d'Arusha. Il n'en reste pas moins que le calendrier convenu par les parties au conflit n'était toujours pas exécuté. À la fin du mois de décembre, un bataillon du FPR fut caserné dans le complexe du Conseil national du développement à Kigali, conformément aux dispositions de l'Accord de paix d'Arusha. Le 5 janvier, toujours conformément à l'Accord, le Président Habyarimana était inauguré. Cependant, des désaccords entre les partis continuaient d'empêcher la formation du Gouvernement de transition à base élargie et la mise en place de l'Assemblée nationale.

Le câble du 11 janvier 1994

Le 11 janvier 1994, Dallaire envoya au Conseiller militaire du Secrétaire général, le général Maurice Baril, un télégramme chiffré ou câble intitulé "Demande de mise sous protection d'un informateur". Ce câble occupe une place importante dans le débat sur la notion des informations dont disposait l'ONU concernant le risque de génocide. Il y était écrit que Dallaire avait pris contact avec un informateur qui était un instructeur de très haut niveau dans les milices Interahamwe. Ce contact avait été arrangé par "un homme politique très important" (que des câbles ultérieurs ont révélé être le Premier Ministre désigné, M. Faustin Twagiramungu). Le câble communiquait des éléments d'information de la plus haute importance.

Le premier élément d'information concernait une stratégie dont le but était de provoquer le meurtre de soldats belges de la MINUAR et le retrait de leur bataillon. L'informateur avait été chargé d'organiser les manifestations qui avaient eu lieu quelques jours plus tôt contre les députés de l'opposition et les soldats belges. Les milices Interahamwe espéraient que le bataillon du FPR répondrait à leurs provocations en ouvrant le feu sur les manifestants. Les députés devaient être assassinés et les troupes belges devaient elles aussi faire l'objet de provocations. Si les Belges répondaient par la force, un certain nombre d'entre eux seraient alors assassinés, ce qui garantissait que la Belgique retirerait son contingent du Rwanda.

Deuxièmement, l'informateur disait que les Interahamwe avaient entraîné dans les camps des forces gouvernementales 1 700 hommes qui étaient maintenant répartis par groupes de 40 dans tout Kigali. Il avait reçu l'ordre de dresser la liste de tous les Tutsis de Kigali, et il soupçonnait que c'était pour les exterminer. Il disait encore que ses hommes pouvaient tuer jusqu'à 1 000 Tutsis en 20 minutes.

Troisièmement, l'informateur avait révélé l'existence d'une forte cache d'armes contenant au moins 135 fusils d'assaut G3 et AK 47. Il était prêt à en indiquer l'emplacement à la MINUAR si sa famille était mise sous protection.

Après avoir ainsi rapporté les informations communiquées par l'informateur, Dallaire faisait savoir au Secrétariat que la MINUAR avait l'intention de passer à l'action dans les prochaines 36 heures. Il recommandait que l'informateur soit mis sous protection et évacué et — sur ce point particulier, mais non pas sur le précédent — il sollicitait l'avis du Secrétariat sur la façon de procéder. Enfin, Dallaire reconnaissait éprouver certaines réserves concernant la fiabilité de l'informateur et disait que la possibilité d'un piège ne pouvait pas être complètement exclue. Néanmoins, le câble se terminait par un appel à l'action — en français dans le texte — qui a été souvent cité : "Peux ce que veux. Allons-y."

Le câble, qui était adressé à Baril, a été communiqué également à d'autres hauts fonctionnaires du Département des opérations de maintien de la paix, y compris M. Kofi Annan, qui était alors Secrétaire général adjoint, M. Iqbal Riza, Sous-Secrétaire général, et M. Hedi Annabi, chef de la Section Afrique du Département. Les deux Secrétaires généraux adjoints aux affaires politiques de l'époque, MM. Marrack Goulding et James Jonah, ont déclaré aux auteurs de ce

rapport que le câble ne leur avait pas été montré lorsqu'il est arrivé. Le Cabinet du Secrétaire général recevait alors d'office copie de tous les câbles. Les archives du Cabinet contiennent un exemplaire de celui du 11 janvier, mais le Secrétaire général a déclaré qu'il ne lui en avait été montré une copie que plus tard.

La première réponse du Siège à la MINUAR fut envoyée le soir du 10 janvier (heure de New York). C'était un câble d'Annan à Booh Booh, portant les mentions "Immédiat" et "Seulement" et signé par Riza. Il y était dit que les informations rapportées dans le câble de Dallaire étaient inquiétantes, mais qu'elles contenaient certaines contradictions. "Nous devons traiter cette information avec prudence", poursuivait Annan. Le paragraphe final sollicitait l'avis mûrement réfléchi de Booh Booh et ses recommandations. Il concluait que "la MINUAR ne devra entreprendre aucune action de reconnaissance ou autre, y compris en réponse à la demande de protection, avant d'avoir reçu des directives claires du Siège".

Booh Booh répondit à Annan par câble également daté du 11 janvier. Le Représentant spécial y rendait compte d'un entretien que Dallaire et le conseiller politique de Booh Booh, M. Abdul Kabia, avait eu avec le Premier Ministre désigné, qui avait exprimé son "entière confiance dans la véracité et la sincérité de l'informateur". Booh Booh soulignait qu'il ne restait que 24 à 48 heures avant que l'informateur ne soit obligé de procéder à la distribution des armes, et il sollicitait les instructions du Siège sur la façon de gérer la situation, y compris en ce qui concernait la demande de protection de l'informateur. Le paragraphe 7 et dernier du câble faisait savoir que Dallaire était "prêt à mener l'opération en conformité avec la doctrine militaire, avec reconnaissance, répétition de mission et par application d'une force écrasante. Si les signes d'une résistance éventuelle ou la possibilité d'un scénario inutilement risqué apparaissaient à quelque moment que ce soit du processus de reconnaissance, de planification ou de préparation, l'opération serait rapportée".

Le Siège répondit le même jour. Le câble était toujours établi sous le nom d'Annan et signé par Riza mais il était adressé cette fois à Booh Booh et Dallaire simultanément. Le Siège communiquait qu'il ne pouvait donner son accord à l'opération envisagée au paragraphe 7 du câble de Booh Booh, car à son avis elle dépassait clairement le mandat confié à la MINUAR par la résolution 872 (1993). À la place, et seulement si la MINUAR estimait que l'informateur était absolument fiable, Booh Booh et Dallaire avaient pour instructions de solliciter d'urgence une audience du Président Habyarimana et de lui faire savoir qu'ils avaient reçu des informations apparemment fiables concernant des activités des Interahamwe constituant une menace patente contre le processus de paix. Ils devaient préciser à Habyarimana que les activités en question comprenaient la formation et le déploiement de groupes subversifs à Kigali ainsi que le stockage et la distribution d'armes à ces groupes. Ces activités constituaient une violation manifeste de l'Accord d'Arusha et de la zone libre d'armes de Kigali. Le câble invitait Booh Booh et Dallaire à faire comme si le Président n'était pas au courant de ces activités; mais ils devaient aussi insister pour que le Président procède immédiatement à une enquête, prenne les mesures nécessaires et fasse en sorte qu'il soit mis fin aux activités subversives. Ils devaient demander au Président de faire savoir à la MINUAR,

dans les 48 heures, quelles mesures il avait prises, y compris pour récupérer les armes en question. Si des incidents violents éclataient à Kigali, les informations reçues sur les milices seraient portées à l'attention du Conseil de sécurité; il serait procédé à une enquête sur la responsabilité des incidents et des recommandations seraient faites au Conseil.

Avant leur audience avec le Président, Booh Booh et Dallaire devaient communiquer ces informations aux Ambassadeurs de Belgique, de France et des États-unis et leur demander d'effectuer des démarches similaires.

En conclusion, le câble du Siège soulignait que "le souci primordial était la nécessité d'éviter de se lancer dans un type d'action qui risquait de déclencher l'usage de la force et des conséquences imprévisibles".

Le 13 janvier, Booh Booh envoya à Annan une réponse dans laquelle il décrivait les actions entreprises en exécution des instructions du Siège. Ce câble chiffré était intitulé : "Initiatives prises en rapport avec les récentes informations concernant la sécurité". Booh Booh faisait savoir au Siège que Dallaire et lui avaient rencontré les chefs de mission belge, français et américain, qui avaient exprimé leur grave préoccupation et dit qu'ils consulteraient leurs capitales respectives. Booh Booh et Dallaire avaient ensuite été reçus par le Président et lui avaient transmis le message comme ils en avaient reçu l'ordre. Booh Booh précisait à l'intention du Secrétariat que le Président avait semblé alarmé par le ton de la démarche. Il avait nié être au courant des activités des milices et promis de faire enquête.

Au cours de l'incidence, Booh Booh et Dallaire avaient également soulevé la question du harcèlement du personnel civil de la MINUAR et les violences exercées contre des Rwandais "appartenant tous au même groupe ethnique" pendant les manifestations du 8 janvier. Tout en répondant qu'il n'était pas au courant des manifestations, le Président Habyarimana avait présenté ses excuses pour les éventuels écarts de conduite à l'égard du personnel de la MINUAR. Il avait suggéré que les deux questions soient évoquées avec le Bureau de son parti, le Mouvement révolutionnaire national pour le développement (MRND).

C'est ce que firent Booh Booh et Dallaire le même jour, lors d'un entretien avec le Président et le Secrétaire national du MRND, qui nièrent l'un et l'autre que le MRND ou sa milice fussent impliqués dans les activités incriminées. Booh Booh et Dallaire leur demandèrent instamment de faire enquête et de rendre compte à la MINUAR dans les meilleurs délais.

Dans une ultime observation, Booh Booh faisait savoir qu'une analyse préliminaire de ces entretiens indiquait que tant le Président Habyarimana que les dirigeants du MRND avaient été stupéfaits par la précision des informations en la possession de la MINUAR. "Le Président du MRND semblait déconcerté et aurait par la suite ordonné d'accélérer la distribution des armes. Mon [c'est Booh Booh qui parle] évaluation de la situation est que la décision de confronter les parties incriminées avec l'information en question était la bonne et pourrait les forcer à décider d'adopter d'autres façons de déstabiliser le processus de paix, notamment dans la région de Kigali."

Il ressort clairement d’un câble adressé à Annan et Jonah par Booh Booh le 2 février, date à laquelle les conditions de sécurité avaient connu une dégradation sensible, que le Président n’avait transmis à la MINUAR aucune information sur les mesures qu’il était censé prendre comme suite aux informations face auxquelles il avait été placé le 12 janvier.

Impasse politique et détérioration des conditions de sécurité

Les notes versées aux dossiers conservés par le Secrétaire général indiquent qu’il s’est entretenu le 14 janvier avec Booh Booh et Habyarimana. Selon les archives, Booh Booh a indiqué au Secrétaire général que les deux parties en présence au Rwanda n’avaient pas respecté jusqu’alors l’accord prévoyant la constitution d’un gouvernement et qu’il faisait de son mieux pour trouver une solution en coopération avec les Ambassadeurs de la France, de la Belgique, des États-Unis et de la Tanzanie. Le Secrétaire général a demandé à Booh Booh de rencontrer le Président et de lui faire part de son inquiétude en raison du retard dans le règlement de la situation. Booh Booh a été prié d’expliquer que chaque jour de retard risquait de coûter des milliers de dollars à l’ONU puisqu’il faudrait que les troupes restent disponibles plus longtemps. De plus, les retards créaient aussi des difficultés avec le Conseil de sécurité.

À 19 h 30, le 14 janvier, le Président Habyarimana a téléphoné au Secrétaire général. Habyarimana a déclaré qu’il avait reçu les quatre Ambassadeurs (probablement ceux qui avaient été mentionnés par Booh Booh comme indiqué ci-dessus) et qu’il avait besoin de leur appui et de celui de Booh Booh pour pouvoir imposer une solution aux parties. La note versée au dossier poursuit : "Le Secrétaire général a donné au Président l’assurance que l’ONU avait confiance dans son autorité et l’a prié de faire de son mieux pour régler le problème. Le Secrétaire général a expliqué que si aucun progrès n’avait lieu, l’ONU serait obligée de mettre fin à sa présence. Le Président a dit que ce serait une catastrophe pour son pays. Il s’est engagé à faire de son mieux et à rencontrer de nouveau les Ambassadeurs la semaine suivante."

L’inquiétude s’est maintenue au sujet de la distribution d’armes, des activités des milices, des assassinats et de la montée des tensions ethniques durant tout le début de 1994. Dans un télégramme adressé à Annan et Jonah le 2 février, Booh Booh écrivait que les conditions de sécurité se détérioraient un peu plus chaque jour. Il faisait état "de manifestations de plus en plus violentes, d’attaques à la grenade commises chaque nuit, de tentatives d’assassinat, de meurtres politiques et ethniques", ajoutant "et nous recevons de plus en plus d’informations sérieuses et confirmées indiquant que les milices armées des parties constituent des stocks et pourraient se préparer à distribuer des armes à leurs partisans". Il poursuivait ensuite : "Si cette distribution a lieu, elle aggravera plus encore les conditions de sécurité et créera un danger considérable pour la sûreté et la sécurité du personnel militaire et civil des Nations Unies et de la population toute entière." Booh Booh décrivait en outre des signes qui laissaient penser que les FGR se préparaient à un conflit, stockant les munitions et cherchant à renforcer leurs positions à Kigali. La MINUAR décrivait un scénario sinistre : "Si l’attitude de concentration défensive adoptée actuellement par la MINUAR à Kigali se maintient, les conditions de sécurité se dégraderont davantage encore. Nous pouvons nous attendre à des manifestations plus fréquentes et plus violentes, à des attentats

à la grenade et des attaques armées plus nombreuses contre les groupes ethniques et politiques, à la multiplication des assassinats et, selon toute vraisemblance, à des attaques directes contre les installations et le personnel de la MINUAR, comme on l'a vu dans le cas de la résidence du Représentant spécial du Secrétaire général." La MINUAR concluait qu'il fallait mener des opérations de dissuasion, déterminées et sélectives, visant des caches d'armes confirmées et des individus dont on savait qu'ils détenaient illégalement des armes. Booh Booh écrivait que ces opérations seraient effectuées non seulement pour accomplir la mission de récupérer les armes illégales mais aussi pour assurer la sécurité et l'activité ininterrompues du personnel et des installations des Nations Unies au Rwanda. La MINUAR sollicitait les directives et l'approbation du Siège pour entreprendre des opérations de dissuasion.

Durant le mois de février, Booh Booh a continué à tenter principalement d'amener les parties à conclure un accord sur l'établissement des institutions de transition. Simultanément, la mission a continué à faire part de l'inquiétude que lui causait l'aggravation des conditions de sécurité, notamment au cours d'une réunion avec la Belgique, la France, l'Allemagne et les États-Unis, tenue le 15 février.

Le 14 février (le Livre bleu des Nations Unies sur le Rwanda indique le 14 mars), le Ministre des affaires étrangères de la Belgique, M. Willy Claes, a adressé une lettre au Secrétaire général dans laquelle il préconisait un mandat plus ferme pour la MINUAR. Malheureusement, cette proposition ne semble pas avoir retenu sérieusement l'attention du Secrétariat ni celle des autres pays intéressés.

De son côté, Dallaire insistait constamment pour obtenir l'autorisation de prendre une part plus active aux opérations de dissuasion contre les caches d'armes dans la zone de contrôle des armes de Kigali. Cependant, le Secrétariat s'en tenait à l'interprétation du mandat rendue évidente par ses réponses au télégramme de Dallaire, considérant que la MINUAR ne pouvait faire qu'appuyer les efforts de la gendarmerie. Le 15 février, Dallaire mentionnait une recommandation antérieure tendant à ce que soient engagées des actions dissuasives "soutenues par" la gendarmerie et par l'armée; il soulignait qu'aucune de ces deux institutions rwandaises ne disposait des ressources nécessaires pour mener elle-même des opérations de bouclage et de fouille. Il s'engageait à informer le Siège des détails des opérations pour lui permettre de confirmer qu'elles étaient conformes aux directives données par le Secrétariat et au mandat lui-même. En réponse, le Siège a fait part de ses doutes au sujet de l'idée proposée par Dallaire et a demandé des précisions. Annan a souligné que la sécurité publique relevait de la responsabilité des autorités et que rien ne devait changer à cet égard. "Comme vous le savez, la résolution 792 [sic] (1993) a seulement autorisé la MINUAR à 'contribuer à la sécurité de la ville de Kigali, à l'intérieur d'une zone de sécurité établie par (je répète par) les parties'."

Dans une déclaration du Président datée du 17 février (S/PRST/1994/8), le Conseil de sécurité s'est déclaré gravement préoccupé par la détérioration des conditions de sécurité, particulièrement à Kigali, et a rappelé aux parties leur obligation de respecter la zone de contrôle des armes. La déclaration a été remise au Président Habyarimana le 19 février. Les 21 et 22 février,

M. Félicien Gatabazi, Ministre des travaux publics et Secrétaire général du Parti social démocrate (PSD), et M. Martin Buchnyana, Président de la Coalition pour la défense de la République (CDR), ont été assassinés. Les tensions se sont aggravées à Kigali et dans le reste du Rwanda. Dans un rapport du 23 février, Dallaire écrivait que d'abondants renseignements lui parvenaient au sujet de la distribution d'armes, de listes de cibles désignées aux escadrons de la mort et de préparatifs de troubles civils et de manifestations. "Le temps pour les discussions politiques semble compté car la moindre étincelle du côté de la sécurité pourrait avoir des conséquences catastrophiques."

Le lendemain, Booh Booh écrivait que, selon certaines indications, les violences de la veille pouvaient avoir eu des motivations ethniques et être dirigées contre la minorité tutsie. Il ajoutait qu'en raison du long passé tragique d'affrontements ethniques du Rwanda, le risque d'incidents d'inspiration ethnique existait en permanence, spécialement dans les périodes de tension, de peur et de confusion. "Cependant, la MINUAR ne disposait d'aucune preuve définitive ou suffisamment forte que les événements des jours précédents aient été inspirés par des considérations ethniques ou aient provoqué des conséquences ou des réactions ethniques." De même, d'après les minutes d'une réunion tenue le 2 mars avec les Ambassadeurs de la Belgique, de la France et des États-Unis, Dallaire a écarté l'idée que les meurtres commis peu auparavant à Kigali aient pu être provoqués par des considérations ethniques.

Le 27 février, Dallaire informait le Secrétariat de son intention de redéployer à Kigali deux compagnies, un petit groupe de commandement et une unité logistique du contingent ghanéen se trouvant dans la zone démilitarisée, pour remplir des fonctions de garde à titre temporaire jusqu'à ce que la situation dans la capitale se stabilise. Dallaire soulignait le caractère urgent de l'opération, déclarant que "le sérieux renforcement en cours des actions terroristes au moment même où la capacité de réaction de la gendarmerie et de la MINUAR est sérieusement réduite pourrait signifier la fin du processus de paix".

Le 1er mars, le Secrétaire général recevait un envoyé spécial du Président du Rwanda, le Ministre des transports et des communications, M. André Ntagerura. Le Secrétaire général s'est concentré entièrement sur le blocage du processus politique, menaçant de retirer la MINUAR si aucun progrès n'était réalisé. Le Secrétaire général a souligné que l'ONU devait répondre à de nombreuses priorités concurrentes et déclaré que la MINUAR pourrait être retirée dans les 15 jours si aucun progrès n'intervenait.

Le Secrétaire général a présenté au Conseil de sécurité, le 30 mars, un rapport sur la MINUAR (S/1994/360) qui décrivait l'impasse politique, la détérioration des conditions de sécurité et la situation humanitaire au Rwanda. Le Secrétaire général recommandait la prolongation du mandat de la MINUAR pour une durée de six mois. En pratique, les principaux membres du Conseil de sécurité n'étaient pas disposés à accepter une prolongation aussi longue du mandat. La décision prise le 5 avril dans la résolution 909 (1994), adoptée à l'unanimité, a finalement prolongé le mandat d'un peu moins de quatre mois et prévu la possibilité d'un réexamen au bout de six semaines si aucun progrès n'était accompli. Le Conseil a reconduit son appui à la Mission, acceptant notamment une proposition du Secrétaire général tendant à augmenter le nombre

des agents de police civile, sous réserve de l'application de l'Accord de paix d'Arusha.

L'avion présidentiel est abattu; le génocide commence

Le 6 avril 1994, le Président Habyarimana et le Président du Burundi, Cyprien Ntaryamira, sont revenus en avion d'un sommet sous-régional sous les auspices du facilitateur du processus d'Arusha, le Président tanzanien Ali Hassan Mwinyi. Selon des responsables tanzaniens, les pourparlers de Dar es-Salaam avaient été couronnés de succès et le Président Habyarimana s'était engagé à appliquer l'Accord d'Arusha. Les interlocuteurs de la Commission d'enquête en Tanzanie ont déclaré qu'ils avaient encouragé Habyarimana à remettre son retour au Rwanda jusqu'au lendemain mais qu'il avait insisté pour repartir le soir même. Il avait également invité le Président du Burundi à l'accompagner dans son avion.

Selon un rapport de la MINUAR au Siège, l'avion a été abattu à environ 20 h 30 alors qu'il s'apprêtait à atterrir à Kigali. Il a explosé et tous les passagers ont été tués. À 21 h 18, la Garde présidentielle avait mis en place le premier de nombreux barrages routiers. Dans les heures qui ont suivi, la Garde présidentielle, les Interahamwe, parfois des membres de l'armée rwandaise, et la gendarmerie ont dressé de nouveaux barrages routiers. La MINUAR a été placée sous alerte rouge à environ 21 h 30.

Selon les archives de la MINUAR, à 22 h 10, Dallaire a téléphoné à Riza pour l'informer. Au cours de la nuit, Dallaire a assisté à une réunion au quartier général des forces gouvernementales avec le colonel Luc Marchal, commandant de la MINUAR pour le secteur de Kigali. Le chef d'état-major de la gendarmerie, le général de division Augustin Ndindilyamana, présidait la réunion à laquelle assistait notamment le colonel Théoneste Bagosora, que Dallaire décrit comme "en position d'autorité". Selon Dallaire, Bagosora a déclaré lors de la réunion que ce qui s'était passé n'était pas un coup d'État, que les officiers présents étaient en train d'établir une administration intérimaire. Un élément inquiétant de la position adoptée par Bagosora et les autres était qu'ils écartaient l'autorité du Premier Ministre, Mme Agathe Uwilingiyimana, refusant de la laisser s'adresser au pays à la radio malgré l'insistance de Dallaire et de Booh Booh. La réunion au siège des forces gouvernementales a été suivie d'une réunion à la résidence de Booh Booh, à laquelle Bagosora et l'officier de liaison des forces gouvernementales étaient présents.

Dallaire a par la suite déclaré qu'il avait donné les instructions suivantes à Marchal : "aider à maintenir la sécurité à Kigali avec la gendarmerie afin d'essayer de maintenir le calme et d'éviter d'autres violations de la zone libre d'armes de Kigali". Dallaire a écrit qu'il avait confirmé "qu'il fallait une patrouille pour s'assurer du site où l'avion présidentiel s'était abattu, pour renforcer la sécurité autour de la résidence du Premier Ministre Agathe [Uwilingiyimana] et pour escorter celle-ci à la station de radio, si le commandant de la Force pouvait contribuer à obtenir des stations qu'elles lui permettent de s'adresser à la nation".

Les efforts déployés par la MINUAR pour se rendre sur le site de l'accident n'ont pas abouti, la patrouille qui avait été envoyée pour enquêter ayant été

arrêtée, désarmée et retenue à l'aéroport durant les premières heures du 7 avril. À 2 h 45, Dallaire a indiqué que le chef de la mission militaire française et un autre officier étaient arrivés et avaient déclaré qu'ils avaient des instructions de Paris leur enjoignant de veiller à ce que l'accident d'avion fasse l'objet d'une enquête probante, dont Dallaire leur assura qu'elle aurait lieu. Les officiers français ont offert les services d'une équipe technique militaire présente à Bangui (République centrafricaine).

Après l'accident, la MINUAR a reçu un certain nombre d'appels téléphoniques de ministres et d'autres politiciens lui demandant sa protection. À l'aube du 7 avril, le nombre de soldats gardant la résidence du Premier Ministre a été accru. Un groupe de soldats belges commandés par le lieutenant Lotin a été dépêché de l'aéroport après 2 heures (3 heures selon la Commission d'enquête constituée par la MINUAR) et est arrivé à la résidence du Premier Ministre environ trois heures plus tard. Selon les sources belges, à 6 h 55 (7 h 15 selon la Commission d'enquête), le lieutenant Lotin a informé ses supérieurs que ses hommes et lui étaient encerclés par environ 20 soldats rwandais armés de fusils et de grenades, et que des membres de la Garde présidentielle demandaient aux Belges de déposer leurs armes. Son supérieur lui a dit de n'en rien faire.

Au cours de la matinée, le Premier Ministre s'est enfui de sa résidence en escaladant un mur et a cherché refuge dans l'enceinte des Volontaires des Nations Unies (VNU) à Kigali. Selon un Volontaire des Nations Unies qui était présent et assistait à la scène, le Premier Ministre, son mari et cinq enfants sont arrivés dans le complexe entre 7 h 30 et 8 heures (un peu plus tard selon le rapport adressé au Siège par la MINUAR). Le Premier Ministre s'est réfugié dans une autre maison que sa famille. Les VNU en ont informé M. Le Moal, responsable de la sécurité par intérim, à environ 8 h 30. Selon le rapport de Dallaire au Siège, il a appelé Riza à 9 h 20 pour l'informer que la MINUAR devrait peut-être utiliser la force pour sauver le Premier Ministre. Riza a confirmé les règles d'engagement : la MINUAR ne devait pas ouvrir le feu tant qu'on ne lui tirait pas dessus. Une escorte armée dépêchée pour secourir le Premier Ministre a été bloquée sur la route.

De nouveau selon un témoin oculaire, à environ 10 heures, des soldats rwandais ont pénétré dans le complexe des VNU alors que ces derniers parlaient au téléphone avec le responsable de la sécurité, ont proféré des menaces et déclaré qu'ils recherchaient une seule personne. Après avoir fouillé le complexe, les soldats ont fini par découvrir le Premier Ministre, et l'ont abattu après l'avoir emmené à l'écart.

Selon le rapport des VNU, Dallaire est arrivé dans l'enceinte à environ 12 h 30 et a promis de revenir avec des véhicules armés pour évacuer les Volontaires des Nations Unies. En fait, c'est seulement après 17 h 15 que ces derniers ont finalement été évacués à l'hôtel des Mille collines par un convoi organisé par le responsable du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Le massacre des Casques bleus belges a été l'aboutissement d'une escalade de la tension entre ces derniers et les soldats rwandais qui se trouvaient à l'extérieur de la résidence du Premier Ministre. Plusieurs fois ce matin-là, les soldats assurant la protection du Premier Ministre se sont vu demander de

déposer leurs armes par les soldats rwandais qui les encerclaient. Selon les archives belges, à 8 h 49, le lieutenant Lotin s'est vu déclarer par son supérieur, le lieutenant-colonel Dewez, que son groupe ne devait pas se laisser désarmer, et devait négocier; Lotin a répondu qu'il était trop tard parce que quatre hommes étaient déjà désarmés. Dewez a alors déclaré que Lotin était autorisé à déposer les armes s'il le jugeait nécessaire. Les troupes de la MINUAR ont ultérieurement été emmenées au camp de Kigali par minibus. Lotin a emprunté le Motorola de l'observateur militaire togolais qui était au camp pour informer Dewez de la situation, déclarant également que ses hommes risquaient d'être lynchés. Dewez, après avoir d'abord demandé si Lotin n'exagérait pas, a informé son commandement de secteur et a demandé que l'armée rwandaise ou Rutbat (le bataillon bangladais) intervienne. Mais pendant ce temps-là, au camp de Kigali, les Casques bleus des Nations Unies ont été passés à tabac et, ultérieurement, après que les soldats de la paix ghanéens et les Togolais eurent été écartés, les soldats belges ont été sauvagement assassinés.

Dallaire a déclaré devant la commission d'enquête du Sénat belge qu'alors qu'il passait en voiture devant le camp de Kigali conduit par un major rwandais, il a "brièvement aperçu ce que je pensais être deux soldats en uniforme belge sur le sol à l'intérieur du camp, à environ 60 mètres. Je ne savais pas s'ils étaient morts ou blessés, mais je me souviens que j'ai tout d'un coup réalisé que nous avions maintenant subi des pertes". Dallaire a déclaré qu'il avait ordonné au gendarme qui le conduisait d'arrêter la voiture, mais que ce dernier avait refusé. Arrivé à l'École militaire, Dallaire a parlé à l'observateur togolais, qui lui aurait dit que des soldats belges étaient détenus au camp de Kigali et étaient maltraités ou passés à tabac.

Dallaire a déclaré devant la même commission d'enquête qu'il ne pensait pas qu'il eût été possible d'intervenir militairement, et que lui-même avait été empêché de se rendre au camp de Kigali, d'abord par son chauffeur puis par Bagosora, avec lequel la situation des Casques bleus belges a été évoquée à 14 heures environ, lorsqu'ils se sont rencontrés au Ministère de la défense. Dallaire a déclaré qu'à environ 21 heures, on lui a dit que les Belges avaient été tués. Dallaire s'est alors rendu à la morgue de l'hôpital de Kigali, où on avait déposé les corps des soldats belges.

Dallaire a informé la commission du Sénat belge qu'il n'avait pas été possible de monter une opération armée pour sauver les Belges en raison des risques élevés de pertes qu'auraient connues ceux qui seraient intervenus et parce que l'opération aurait très probablement échoué. Décrivant les carences et le manque de ressources de la MINUAR, Dallaire ne pensait pas qu'il disposait de forces capables de mener une intervention en faveur des Belges : "La MINUAR était une opération de maintien de la paix. Elle n'était pas équipée, formée ni dotée des effectifs nécessaires pour mener des opérations d'intervention."

Au matin du 7 avril, des membres de la Garde présidentielle ont aussi attaqué la résidence du Vice-Président du Parti libéral (PL) et Ministre du travail et des affaires sociales, M. Landoald Ndasingwa. Ndasingwa était un des politiciens de l'opposition dont la MINUAR assurait la sécurité depuis des mois, et il avait fait l'objet de campagnes de propagande et de menaces à la Radio-Télévision libre des Mille collines (RTLM). Selon les déclarations de la famille Ndasingwa et d'un employé de celle-ci, à environ 6 h 30, les policiers

gardant la maison voisine du Président de la Cour constitutionnelle, M. Joseph Kavaruganda, ont déclaré à l'un des policiers rwandais gardant la maison de M. Ndasingwa que des membres de la Garde présidentielle étaient en route pour venir tuer ce dernier. Entendant cela, Ndasingwa aurait demandé aux membres des forces gouvernementales protégeant sa maison de demander des renforts. La famille a néanmoins déclaré avoir découvert peu après que les soldats ghanéens de la MINUAR qui gardaient la maison de Ndasingwa s'étaient enfuis dans une propriété voisine sans prévenir aucunement Ndasingwa. Environ 30 à 40 minutes plus tard, selon un témoin, environ 20 membres de la Garde présidentielle sont arrivés à la maison, munis d'armes légères. Après avoir fouillé la maison, ils ont abattu M. Ndasingwa, sa femme, sa mère et ses deux enfants.

Durant la même matinée, le juge Kavaruganda a été enlevé de son domicile. Kavaruganda était aussi gardé par la MINUAR. Lorsque des soldats rwandais sont venus à son domicile et lui ont demandé de les accompagner, le juge Kavaruganda, craignant pour sa vie, a refusé de les suivre et s'est enfermé dans la maison avec sa femme et deux de ses enfants. Selon Mme Kavaruganda, les soldats des Nations Unies qui se trouvaient à l'extérieur se tenaient debout et parlaient aux Rwandais, leurs armes posées sur une table à côté d'eux. Pendant ce temps-là, à l'intérieur de la maison, le juge Kavaruganda a téléphoné successivement aux contingents belge, bangladais et ghanéen de la MINUAR pour demander du secours. Bien qu'on lui ait assuré que des renforts allaient arriver, il n'en a rien été. Finalement, les soldats rwandais qui étaient à l'extérieur ont forcé la porte principale. Le juge Kavaruganda a été emmené, sa famille frappée et maltraitée. Selon Mme Kavaruganda, les gardes des Nations Unies n'ont rien fait pour empêcher l'enlèvement ni les mauvais traitements.

Durant le cours de son mandat, la MINUAR a reçu des informations faisant état de menaces contre un certain nombre de politiciens et de hauts fonctionnaires. S'agissant de Ndasingwa et de Kavaruganda, un mémorandum interne daté du 17 février 1994 et adressé à Dallaire par l'officier de renseignement militaire de la Mission contenait des détails sur un complot visant à les tuer organisé par des membres nommément désignés de l'"Escadron de la mort". Selon Dallaire, après le 17 février, outre les gardes du corps armés personnels des politiciens et les véhicules d'escorte armés de la MINUAR, un groupe d'au moins cinq soldats armés de la MINUAR a été affecté à la résidence de chacun de ces politiciens.

Un autre homme politique dont la résidence était protégée par la MINUAR était M. Boniface Ngulinzira, Ministre des affaires étrangères à l'époque des négociations d'Arusha. Selon son épouse, Mme Florida Ngulinzira, à environ 7 h 30, les gardes des Nations Unies postés à l'extérieur de sa maison ont informé Ngulinzira que Ndasingwa avait été tué, et qu'ils pensaient que les massacres politiques avaient commencé. Un appel téléphonique du Premier Ministre désigné, M. Faustin Twagiramungu, a confirmé que des éléments de la Garde présidentielle recherchaient des hommes politiques. Selon Mme Ngulinzira, les soldats des Nations Unies ont à ce moment-là demandé aux membres de la famille de monter dans un camion, les ont recouverts d'une bâche et les ont emmenés. À l'arrivée, les membres de la famille ont découvert qu'ils avaient été emmenés à l'École technique officielle (ETO) à Kicukiro, un faubourg de Kigali.

Beaucoup de civils se rendaient à l'ETO pour se mettre sous la protection des soldats belges de la MINUAR qui y étaient stationnés. La Commission d'enquête a rencontré des survivants des événements tragiques qui se sont produits à l'ETO, événements qui au Rwanda revêtent une importance symbolique en tant qu'exemple des carences de la Mission des Nations Unies. Environ 2 000 personnes s'étaient réfugiées à l'ETO, pensant que les soldats de la MINUAR pourraient les protéger. Il y avait des membres des Interahamwe et des soldats rwandais hors de l'enceinte de l'école. Le 11 avril, après que les expatriés se trouvant à l'ETO ont été évacués par des troupes françaises, le contingent belge a quitté l'école, laissant derrière lui des hommes, des femmes et des enfants dont bon nombre ont ensuite été massacrés par les soldats et les membres des milices qui attendaient.

M. Ngulinzira a demandé aux troupes françaises de l'évacuer de l'ETO mais celles-ci ont refusé. Il a été tué lors des massacres qui ont eu lieu après le départ des soldats de la MINUAR.

Quelques jours après que l'avion présidentiel a été abattu, la Belgique, les États-Unis, la France et l'Italie ont monté des opérations pour évacuer leurs nationaux; il s'agissait d'évacuer les expatriés. Le commandant de la Force a informé le Siège de l'arrivée des trois premiers avions français durant les premières heures du 8 avril. Dans un câble de Annan (Riza) daté du 9 avril, Dallaire était prié de "coopérer avec les commandants français et belge pour faciliter l'évacuation de leurs nationaux et des autres ressortissants étrangers demandant à être évacués. Vous pouvez échanger des officiers de liaison à cette fin. Vous ne devez ménager aucun effort pour ne pas compromettre votre impartialité ni outrepasser votre mandat mais vous pouvez à votre discrétion le faire si cela était essentiel pour l'évacuation des ressortissants étrangers. Ceci ne devrait pas, je répète ne devrait pas, englober la participation à d'éventuels combats, excepté en état de légitime défense".

Retrait du contingent belge

Le Secrétaire général a rencontré le Ministre belge des affaires étrangères, M. Willy Claes, à Bonn, le 12 avril. Selon les minutes de l'entrevue conservées par l'Organisation des Nations Unies, le message adressé par Claes à l'Organisation était le suivant : "Les conditions nécessaires à la poursuite d'une opération de maintien de la paix au Rwanda n'étaient plus réunies, le plan de paix d'Arusha était mort, il n'y avait pas de possibilité de dialogue entre les parties; en conséquence, l'ONU devait suspendre la MINUAR." Claes a déclaré qu'il disposait d'informations selon lesquelles le contingent ghanéen s'était enfui, laissant la MINUAR avec seulement 1 500 soldats (ce qui n'était pas exact). Il a poursuivi en disant qu'"un retrait de la MINUAR pourrait être vu comme aggravant le risque d'une véritable guerre civile. Toutefois, la MINUAR a été incapable jusqu'ici d'arrêter les massacres et 20 000 personnes sont mortes malgré sa présence". En réponse à l'observation du Secrétaire général indiquant qu'il avait adressé une lettre au Conseil de sécurité pour demander davantage de troupes et une modification du mandat de la MINUAR et qu'il ne pensait pas que le Conseil accepterait un retrait de la Mission, Claes a déclaré que la Belgique devait faire un choix et avait décidé de retirer ses unités du Rwanda. Elle préférait que le retrait s'effectue dans le cadre collectif de la MINUAR, et elle ne souhaitait pas se retirer seule.

Selon les minutes de la réunion conservées dans les archives de l'Organisation des Nations Unies, Claes a aussi déclaré que la Belgique était prête à laisser ses armes et son matériel au Rwanda si la MINUAR devait y rester.

Le Secrétaire général a informé le Conseil de sécurité de la position belge dans une lettre datée du 13 avril. La lettre indiquait qu'il serait extrêmement difficile pour la MINUAR de mener ses tâches à bien de manière efficace. La MINUAR ne pourrait plus continuer de s'acquitter de son mandat si le contingent belge n'était pas remplacé par un contingent aussi bien équipé ou si la Belgique ne revoyait pas sa décision. Le même jour, le Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Organisation des Nations Unies a écrit directement au Conseil. Après avoir décrit en détail la gravité de la situation, parlant de "massacres généralisés" et de "chaos", le Représentant permanent a déclaré que puisque la mise en oeuvre de l'Accord de paix d'Arusha était gravement compromise, toute l'opération MINUAR devrait être suspendue. La Commission d'enquête croit comprendre qu'outre cette lettre et d'autres adressées ultérieurement au Conseil de sécurité, le Gouvernement belge a effectué des démarches de haut niveau auprès de membres du Conseil pour obtenir que ce dernier retire la MINUAR.

Le rôle que la MINUAR a continué de jouer

Le Département des opérations de maintien de la paix a proposé deux options, qui ont été communiquées à la MINUAR pour observations et au Secrétaire général, à Madrid, pour approbation le 13 avril :

1) Maintenir la MINUAR en place, moins le contingent belge, pendant trois semaines. Cette option était subordonnée à plusieurs conditions, notamment l'existence d'un cessez-le-feu effectif, chaque partie acceptant d'être responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité des civils dans les zones placées sous son contrôle, l'aéroport de Kigali étant déclaré territoire neutre et les effectifs de la MINUAR étant regroupés à l'aéroport. Les parties seraient averties que faute de parvenir à un accord le 6 mai au plus tard, la MINUAR serait retirée;

2) Réduire immédiatement les effectifs de la MINUAR et maintenir uniquement une présence politique réduite, à savoir le Représentant spécial, des conseillers, des observateurs militaires et une compagnie.

Dallaire a répondu qu'il était favorable à l'option 1. Le Conseiller politique (hors classe) du Secrétaire général et son Représentant spécial au Conseil, l'Ambassadeur Chinmaya Gharekhan, a informé Annan dans un câble manuscrit codé du 14 avril que la première option avait la préférence du Secrétaire général et qu'au cas où aucun progrès ne serait réalisé, il convenait de passer à la seconde option. Gharekhan soulignait, se référant aux lettres adressées au Conseil les 8 et 13 avril, que le Secrétaire général n'avait "à aucun moment" recommandé ni préféré le retrait. Le câble poursuivait : "Un retrait brutal et total n'est ni possible, ni souhaitable, ni judicieux."

Dans un câble également daté du 14 avril, Dallaire expliquait les conséquences dramatiques du retrait belge, selon lui un "coup terrible pour la mission".

Le 13 avril, le Nigéria a présenté au Conseil de sécurité, au nom du Groupe des pays non alignés, un projet de résolution préconisant un renforcement de la MINUAR. Le lendemain, les options du Secrétaire général ont été présentées oralement au Conseil par Riza. Toutes les deux options étaient subordonnées à un cessez-le-feu. On a aussi évoqué la possibilité de combiner ces deux options, vu la solution qui avait la préférence du Secrétaire général.

Le lendemain, les positions au sein du Conseil s'étaient quelque peu modifiées. Le Nigéria soutenait maintenant l'option 1. Selon le compte rendu du Secrétariat, les États-Unis ont initialement déclaré que si une décision devait être prise à ce moment-là, ils n'accepteraient qu'un retrait de la MINUAR, estimant qu'étant donné les circonstances une opération de maintien de la paix au Rwanda était inutile. Le Royaume-Uni et la Russie étaient favorables à la seconde option, et à l'issue de nouvelles consultations les États-Unis ont indiqué qu'ils pouvaient s'y rallier.

La déclaration faite à la presse le 15 avril par le Président du Conseil est révélatrice de l'atmosphère qui régnait au sein de celui-ci à l'époque. Cette déclaration ne fait aucune mention des massacres qui étaient en cours. Elle indique que "la priorité immédiate au Rwanda est l'établissement d'un cessez-le-feu entre les forces gouvernementales et le FPR". Le Conseil exigeait que les parties acceptent un cessez-le-feu immédiat et retournent à la table de négociations et il réaffirmait que l'Accord de paix d'Arusha était le seul cadre viable pour un règlement du conflit rwandais.

Le maintien de la MINUAR a continué d'être lié aux efforts visant à parvenir à un cessez-le-feu. Le 18 avril, Annan (Riza) a envoyé un câble dans lequel il insistait sur ce point. Le Département des opérations de maintien de la paix arguait qu'étant donné qu'il ne semblait pas y avoir de perspective réelle qu'un cessez-le-feu intervienne dans les jours à venir, il avait l'intention de déclarer au Conseil qu'il fallait envisager un retrait total de la MINUAR au lieu des deux options qui avaient été présentées. Il fut demandé à Booh Booh et Dallaire d'évaluer une dernière fois quelles étaient les chances de parvenir à un cessez-le-feu.

Dallaire répondit le 19 avril : il était favorable au maintien d'une présence minimale (une force de 250 hommes) et était contre un retrait total : "Un retrait complet de la MINUAR serait très certainement interprété comme un abandon, voire une désertion." Il insistait aussi sur le risque de réactions dangereuses contre la MINUAR en cas de retrait.

Dallaire peignait comme suit le dilemme auquel l'ONU devait faire face dans le cadre des scénarios envisagés : "Un retrait de la MINUAR affectera à coup sûr le moral de la population civile, en particulier des réfugiés, qui auront le sentiment que nous les abandonnons. Pourtant, en réalité, actuellement nous ne faisons pas grand-chose si ce n'est assurer la sécurité, fournir un peu de nourriture et des médicaments ainsi qu'une présence. L'assistance humanitaire n'a pas réellement commencé. [...] Les réfugiés se trouvant en des lieux comme

l'hôtel Mille collines, la Croix-Rouge, la cathédrale Saint-Michel, etc., en territoire contrôlé par les forces gouvernementales rwandaises risquent de se faire massacrer, mais elles courent ce risque depuis déjà une semaine alors même que la MINUAR est sur le terrain."

Le 19 avril, la position du Secrétariat s'était sensiblement modifiée : le projet de rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité comprenait maintenant trois options : renforcer la MINUAR, réduire ses effectifs ou retirer complètement la Mission. Le câble sous couvert duquel le projet a été envoyé à Kigali indique que "l'option renforcement de la MINUAR a été retenue ici le soir venu, ce qui nous a amenés à vous demander tardivement de retenir le personnel dont le départ était prévu pour demain".

Le 20 avril, Booh Booh indiquait qu'il appuyait complètement ce qui était devenu l'option 1, le renforcement du mandat et des effectifs de la MINUAR, mais déclarait aussi qu'il "n'avait aucun problème avec l'option 2 telle que modifiée". Concernant cette dernière option, néanmoins, Booh Booh était réservé sur le fait que les éléments restants seraient sous la direction du commandant de la Force — aussi bien lui-même que le commandant devaient rester à Kigali.

Le même jour, alors que le Conseil se préparait à prendre une décision, l'Ambassadeur du Nigéria, M. Ibrahim A. Gambari, a rencontré le Secrétaire général. Gambari a demandé à Boutros-Ghali de contrecarrer les initiatives en cours au Conseil de sécurité pour obtenir le retrait de la MINUAR. Le Secrétaire général, qui a déclaré qu'il avait l'impression de "se battre seul", a pressé l'Ambassadeur d'encourager les chefs d'États africains à se rallier à cette position et à écrire au Conseil pour s'opposer à un retrait.

Le 21 avril, le Conseil a décidé à l'unanimité de ramener les effectifs de la MINUAR à environ 270 hommes et de modifier le mandat de la Mission. Dans sa résolution, le Conseil déclarait qu'il était "atterré par les violences généralisées qui ont suivi au Rwanda et qui ont causé la mort de milliers de civils innocents, dont des femmes et des enfants...".

Durant les consultations officieuses qui ont précédé l'adoption de la résolution 912 (1994), quelques membres du Conseil se seraient déclarés déçus de ce que le rapport ne contenait pas de recommandation du Secrétaire général (qui a cependant déclaré que son porte-parole avait oralement indiqué qu'il était favorable à un renforcement du mandat). Le Nigéria a déclaré que le groupe des pays non alignés préférait l'option 1, mais qu'il ne pouvait l'appuyer en l'absence de volonté politique à cet effet. Selon le Secrétariat, le Royaume-Uni a répondu que l'option 1 n'était pas viable parce que l'opération en Somalie avait enseigné que les conditions sur le terrain pouvaient évoluer rapidement et dangereusement.

<u>Nouvelles propositions concernant le mandat de la MINUAR</u>

À la fin d'avril cependant, la situation désastreuse au Rwanda a incité le Secrétaire général à recommander au Conseil de sécurité de revenir sur sa décision tendant à réduire les effectifs de la Force. La lettre adressée par Boutros-Ghali au Conseil de sécurité le 29 avril (S/1994/518) prévoyait un changement d'orientation important — au lieu d'envisager le rôle de l'ONU comme

celui d'un médiateur neutre dans une guerre civile, reconnaître la nécessité de mettre fin aux massacres de civils, qui duraient alors depuis trois semaines et avaient provoqué la mort d'environ 200 000 personnes. Le Secrétaire général déclarait que le mandat énoncé dans la résolution 912 (1994) ne permettait pas à la MINUAR de prendre des mesures efficaces pour mettre fin aux massacres. Il demandait au Conseil de reconsidérer ses décisions antérieures et d'envisager les mesures, y compris des mesures énergiques, qu'il pourrait prendre ou qu'il pourrait autoriser les États Membres à prendre afin de rétablir l'ordre public. Le Secrétaire général terminait de façon acerbe en déclarant qu'il était conscient que de telles mesures nécessiteraient des États Membres qu'ils y consacrent des ressources en hommes et en matériel d'une ampleur telle qu'ils s'étaient montrés jusque-là peu disposés à envisager.

Le lendemain, le Conseil de sécurité a publié une déclaration du Président sur la question (S/PRST/1994/21). Le Conseil ne répondait pas sur le fond, à ce stade, à la lettre du Secrétaire général, mais promettait de le faire ultérieurement. On peut noter d'un autre côté que la déclaration représentait un premier pas dans la direction d'une prise de position plus claire par le Conseil contre le génocide en cours. Le Conseil soulignait que les massacres de civils avaient eu lieu "en particulier" dans des zones contrôlées par des membres ou des partisans du Gouvernement intérimaire du Rwanda (dont le représentant participait encore aux délibérations du Conseil). Les membres du Conseil ne pouvaient encore s'accorder à utiliser le terme de génocide, mais tournaient la question en citant presque mot à mot la Convention sur le génocide dans le texte de la déclaration du Président. Finalement, cette déclaration mentionnait également la possibilité d'imposer un embargo sur les armes.

Des notes sur les discussions qui ont eu lieu au Conseil de sécurité pendant les jours qui ont suivi la lettre du Secrétaire général montrent un organe divisé sur un certain nombre de questions : celle de savoir si une intervention devrait avoir lieu, et dans l'affirmative, comment qualifier l'importance des moyens à mettre en oeuvre (des pays tels que le Brésil, la Chine et le Royaume-Uni étaient semble-t-il d'avis que le rôle de l'Organisation ne devrait pas être énoncé en termes trop fortement "interventionnistes"), le rôle éventuel d'acteurs régionaux, la question de l'embargo sur les armes. Le 3 mai, les États-Unis ont obtenu un certain appui en faveur d'une initiative consistant à envoyer dans la région une équipe du Conseil de sécurité chargée de recueillir des informations sur la situation, mais le Royaume-Uni a élevé des objections et cette initiative n'a pas été poursuivie.

Selon les notes du Secrétaire général, le Président nigérian du Conseil a fait pression deux jours plus tard sur ses collègues pour qu'ils agissent (il aurait dit que le Conseil risquait de devenir la risée du monde entier s'il ne le faisait pas). Il s'est inquiété de la situation – l'histoire de "l'oeuf et de la poule" – qui existait à son avis entre le Secrétaire général et les pays africains, le Secrétaire général souhaitant que ces pays prennent des mesures contre les massacres, alors que les pays d'Afrique voulaient, avant de s'engager, obtenir davantage de renseignements sur les effectifs et le coût de la force envisagée, ainsi que sur l'appui logistique qui serait disponible. Le représentant de la France a estimé que le Conseil devrait se concentrer sur l'aide humanitaire, une des possibilités étant la création de couloirs humanitaires.

Le Président du Conseil a suggéré que le Conseil écrive au Secrétaire général pour lui demander de présenter des ébauches de plans d'urgence et une recommandation sur une présence accrue des Nations Unies. À la suggestion du Royaume-Uni, la demande n'a pas été présentée de façon formelle mais l'a été sous forme d'une demande de document officieux. Le lendemain, un accord est intervenu, prévoyant qu'une lettre serait adressée au Secrétaire général pour lui demander de commencer par présenter des plans d'urgence; bizarrement, cette lettre précisait aussi que les membres du Conseil de sécurité n'attendaient pas du Secrétaire général des recommandations fermes ou définitives.

Le projet de conception des opérations pour un mandat futur de la MINUAR, qui était esquissé dans un télégramme de Booh Booh daté du 6 mai, exposait clairement la situation de la population civile : "La guerre civile s'est intensifiée dans tout le pays et il semble que les massacres de civils innocents se poursuivent, en particulier dans les campagnes [...] Cette situation qui ne cesse de s'aggraver pose de sérieuses questions quant à l'efficacité et la viabilité du mandat révisé de la MINUAR, celle-ci n'ayant ni les pouvoirs ni les ressources pour prendre des mesures efficaces afin de mettre fin à la tuerie systématique de civils et de contribuer à la création d'un environnement à peu près satisfaisant sur le plan de la sécurité, conditions essentielles pour la reprise d'un dialogue qui faciliterait les efforts en vue de la conclusion d'un accord de cessez-le-feu et de l'application de ce cessez-le-feu." Dans ce télégramme de la MINUAR, les priorités étaient claires : la MINUAR devait avant toute chose être en mesure d'arrêter les massacres, et en deuxième lieu, poursuivre les efforts pour obtenir un cessez-le-feu. C'était là un changement important par rapport aux priorités indiquées dans les premiers échanges de correspondance entre Kigali et le Siège de l'ONU, changement qui est intervenu un mois après le début des massacres.

Le document officieux qui a été présenté au Conseil le 9 mai était moins clair au sujet des massacres qui se poursuivaient et certainement plus vague en ce qui concerne le rôle que devrait jouer la MINUAR pour arrêter les tueries. Alors que selon le projet de conception susmentionné des opérations de la MINUAR, la Mission devrait être habilitée "à prendre d'urgence des mesures efficaces pour arrêter les massacres de civils innocents", la version finale du document officieux disait que la MINUAR devait "assurer des conditions de sécurité pour les personnes déplacées et autres personnes en difficulté, y compris les réfugiés ...". Le document officieux déclarait aussi expressément que le mandat révisé n'envisagerait pas de mesures de coercition, que la Mission aurait essentiellement recours à la dissuasion pour s'acquitter de ses tâches et n'utiliserait la force qu'en cas de légitime défense. Il déclarait qu'une force de 5 500 hommes, y compris cinq bataillons d'infanterie, représentait l'effectif minimum viable pour une MINUAR renforcée. Les tâches de la Mission étaient résumées comme suit : "apporter un soutien aux personnes déplacées et autres personnes touchées et assurer leur sécurité et contribuer à l'acheminement de l'aide humanitaire".

Dans un communiqué de presse daté du 12 mai concernant le document officieux, le Front patriotique rwandais a déclaré que l'effectif minimum de la force était trop élevé : une mission de la dimension originale (2 500) était préférée. Le Front patriotique rwandais a déclaré que les seules zones du Rwanda où la population pouvait avoir besoin d'une protection des Nations Unies

étaient situées dans le sud-ouest du pays sous contrôle des forces gouvernementales rwandaises.

Lorsque le Conseil a commencé l'examen du document officieux le 11 mai, le Secrétariat a informé le Secrétaire général que plusieurs membres avaient exprimé leur appui à la conception énoncée dans ce document. Sans s'opposer à proprement parler à cette conception, les États-Unis souhaitaient que l'on étudie la possibilité de créer une zone protégée le long de la frontière rwandaise, avec une force internationale qui assurerait la sécurité des populations. Le représentant des États-Unis a déclaré qu'une telle mission nécessiterait sans doute des effectifs moins nombreux et serait moins complexe que certaines des autres solutions envisagées. Mais la solution de zones protégées aux frontières a été critiquée par Dallaire dans un télégramme daté du 12 mai.

Le 13 mai, le Secrétaire général a présenté officiellement ses recommandations dans un rapport au Conseil de sécurité, qui prévoyait le déploiement progressif de la MINUAR II, avec des effectifs pouvant aller jusqu'à 5 500 hommes, en soulignant la nécessité d'amener le plus rapidement possible les troupes sur le terrain. Les divergences susmentionnées ont continué. Durant le dernier jour des consultations, les membres du Conseil se sont intéressés essentiellement aux amendements au projet de résolution présentés par les États-Unis. Les propositions des États-Unis consistaient à mentionner expressément la nécessité d'obtenir le consentement des parties, à attendre pour effectuer les dernières phases du déploiement que de nouvelles décisions aient été prises par le Conseil et que le Secrétaire général ait présenté au Conseil une conception plus détaillée des opérations, y compris entre autres éléments le consentement des parties et les ressources disponibles.

Selon les notes du Secrétaire général, un certain nombre de délégations ont pensé qu'il n'était pas judicieux de chercher à obtenir le consentement exprès des parties. La France et la Nouvelle-Zélande pouvaient difficilement accepter que l'on déploie seulement un petit nombre d'observateurs militaires et un bataillon d'infanterie et que l'on attende pour déployer le reste des effectifs, comme le proposaient les États-Unis. Après plusieurs heures de consultations, le Conseil a élaboré le projet qui a été adopté par la suite.

Création de la MINUAR II

Le Conseil a adopté la résolution 918 (1994) le 17 mai 1994. La résolution décidait d'augmenter les effectifs de la MINUAR et imposait un embargo sur les armes au Rwanda. Le Rwanda a voté contre cette dernière décision, ce qui met bien en lumière la difficile question de principe posée par le fait que le Rwanda était membre du Conseil de sécurité.

Après l'adoption de la résolution, les efforts ont porté sur le rassemblement des effectifs qui constitueraient les cinq bataillons autorisés par le Conseil. Le Secrétariat a tenu un certain nombre de réunions avec des contributeurs potentiels. Booh Booh s'est rendu dans des pays d'Afrique importants pour les persuader de contribuer aux effectifs de la MINUAR et le Secrétaire général a pris personnellement contact avec un certain nombre de chefs d'État africains et a obtenu que le Secrétaire général de l'OUA l'aide à

susciter des offres de troupes. Les résultats obtenus ont été médiocres. Quelques pays d'Afrique ont déclaré qu'ils envisageaient de fournir des troupes à condition de recevoir à cette fin une aide financière et logistique. Le 25 juillet, plus de deux mois après l'adoption de la résolution 918 (1994), la MINUAR n'avait encore que 550 hommes, un dixième des effectifs autorisés. C'est ainsi qu'au manque de volonté politique de réagir fermement contre le génocide lorsqu'il a commencé, est venu s'ajouter le fait que l'ensemble des États Membres de l'Organisation n'ont pas voulu s'engager à fournir les troupes nécessaires qui auraient permis aux Nations Unies d'arrêter les massacres.

M. José Ayala Lasso, le Haut Commissaire aux droits de l'homme qui venait de prendre ses fonctions, s'est rendu au Rwanda les 11 et 12 mai 1994. Il est allé à Kigali et Byumba et s’est entretenu avec les représentants du prétendu Gouvernement intérimaire et du Front patriotique rwandais. Son rapport à la Commission des droits de l'homme est paru le 19 mai 1994 (E/CN.4/S-3/3). Ayala Lasso déclarait que plus de 200 000 civils avaient été tués et demandait que ces massacres soient énergiquement condamnés, mais il s'est contenté de déclarer que la situation était caractérisée par des violations des droits de l'homme extrêmement graves qui se poursuivaient. Ses recommandations s'adressaient aux deux parties. Ayala Lasso n'a mentionné le terme génocide que dans une référence à la Convention qui était un des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels le Rwanda était partie. Il a proposé de nommer un rapporteur spécial pour les droits de l'homme au Rwanda, qui serait assisté par des observateurs des droits de l'homme.

Dans un nouveau rapport faisant suite à la même visite, qui a été envoyé au Conseil de sécurité le 21 juillet 1994 (S/1994/867), Ayala Lasso a souligné que plusieurs centaines de milliers de personnes avaient été tuées. Il a mentionné des éléments de preuve qui donnaient à entendre que les massacres commis par les forces gouvernementales avaient été accomplis de manière planifiée et concertée et il a mentionné les incitations à la violence et au meurtre de Radio Rwanda et de la Radio-Télévision libre des Mille collines. Il a mentionné également des informations faisant état de massacres de civils par des forces des deux camps et d’exécutions sommaires par les forces du FPR, apparemment commises à titre de représailles.

Le 16 mai, le Secrétaire général a rencontré Booh Booh et de hauts fonctionnaires du Secrétariat, y compris Annan et Goulding, pour s’entretenir des événements du Rwanda. Il a publié ensuite un communiqué de presse, où il réaffirmait son soutien à Booh Booh, contre qui le FPR lançait depuis un certain temps des accusations de partialité.

Le 18 mai, le Secrétaire général a écrit à un certain nombre de chefs d'État et de gouvernement africains, en leur demandant de fournir des troupes pour la MINUAR II. Il a informé le Secrétaire général de l'OUA de cette démarche dans une lettre datée du même jour, qui fait partie de la correspondance échangée par les deux Secrétaires généraux au sujet du rôle des Nations Unies depuis le début du génocide.

Le 20 mai, Annan a transmis à Booh Booh une demande du Secrétaire général tendant à ce qu'il s'installe à Nairobi pendant les semaines suivantes et

consulte les gouvernements de la région pour obtenir qu'ils apportent leur appui à l'application de la résolution 918 (1994).

Comme suite à la résolution 918 (1994), le Secrétaire général a également envoyé Riza et Baril au Rwanda, notamment pour essayer d'amener les parties à conclure un cessez-le-feu et étudier l'application de la résolution du Conseil de sécurité. La mission spéciale a séjourné dans la région du 22 au 27 mai. Dans un rapport au Conseil de sécurité daté du 31 mai, le Secrétaire général a présenté des conclusions fondées sur cette mission. Le rapport contient des descriptions précises des atrocités commises au cours des semaines qui s'étaient écoulées depuis le début du génocide, parlant de "folie meurtrière" et estimant qu'entre 250 000 et 500 000 personnes avaient été tuées. Il est à noter que le rapport déclarait que les massacres et les tueries avaient été systématiques et qu'il ne faisait guère de doute que les événements en question constituent un génocide.

Le rapport inclut une référence rétrospective aux renseignements dont disposait le Secrétariat au sujet de la situation au Rwanda avant le génocide et sur lesquels se fondait son analyse. Il est dit au paragraphe 11 : "Dans ce contexte, le Conseil de sécurité devrait être informé de certains événements qui, rétrospectivement, pourraient avoir eu de l'importance à l'égard des massacres. Entre décembre 1993 et mars 1994, la MINUAR a noté à plusieurs reprises la diffusion d'émissions incendiaires par ‘Radio Mille collines’, ainsi que des mouvements suspects de groupes armés, y compris apparemment [sic] l'Interahamwe, et a averti le Gouvernement intérimaire dans les deux cas. La MINUAR a également obtenu la preuve que des armes rentraient dans le pays; elle a protesté auprès du Gouvernement intérimaire et a également communiqué cette information à la communauté diplomatique." Se référant apparemment au télégramme de Dallaire du 11 janvier 1994, le rapport poursuivait : "Le commandant de la Force a demandé une fois au Siège l'autorisation d'employer la force pour récupérer une cache d'armes et a reçu pour instruction d'insister pour que la gendarmerie se charge de cette opération sous la supervision de la MINUAR."

Le rapport du Secrétaire général proposait un plan de déploiement en trois phases de la MINUAR II, dans le cadre duquel les phases 1 et 2 seraient déclenchées immédiatement, de manière synchronisée. Le plan prévoyait deux scénarios de déploiement différents, y compris le cas où le cessez-le-feu n'aurait pas été mis en place. Les deux tâches principales de la MINUAR II consistaient à : a) tenter d'assurer la sécurité de groupes aussi nombreux que possible de civils menacés; et b) assurer la sécurité des opérations de secours humanitaires selon les besoins.

Les observations finales du rapport étaient amères : "La réaction tardive de la communauté internationale à la situation tragique que connaît le Rwanda démontre de manière éloquente qu'elle est totalement incapable de prendre d'urgence des mesures décisives pour faire face aux crises humanitaires étroitement liées à un conflit armé. Après avoir rapidement ramené la présence sur le terrain de la MINUAR à son niveau minimum, puisque le mandat initial de celle-ci ne lui permettait pas d'intervenir lorsque les massacres ont commencé, la communauté internationale, près de deux mois plus tard, semble paralysée, même s'agissant du mandat révisé établi par le Conseil de sécurité. Nous devons

tous reconnaître, à cet égard, que nous n'avons pas su agir pour que cesse l'agonie du Rwanda et que, sans mot dire, nous avons ainsi accepté que des êtres humains continuent de mourir."

Le FPR a adressé au Secrétaire général, le 3 juin, une lettre qui réagissait de façon positive à la mention du génocide dans le rapport le plus récent du Secrétaire général et demandait au Conseil de sécurité de déclarer que les atrocités commises étaient un génocide. Il demandait aussi au Conseil de sécurité d'adopter une résolution donnant son accord au brouillage ou à la destruction de Radio Mille collines. Le FPR demandait en outre au Secrétaire général et au Conseil de prendre des mesures pour suspendre la participation du Rwanda au Conseil.

Le 8 juin, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 925 (1994), qui souscrivait aux propositions du Secrétaire général touchant le déploiement de la MINUAR élargie et prorogeait le mandat de la Mission jusqu'au 9 décembre 1994. En outre, la résolution priait instamment les États Membres de répondre promptement à la demande du Secrétaire général concernant les ressources nécessaires, y compris une capacité de soutien logistique qui permette d'assurer le déploiement rapide de contingents supplémentaires de la Mission. Le projet avait initialement été présenté par les États-Unis. Selon les notes relatives aux consultations, le terme génocide qui figurait dans la version initiale avait été remplacé par les termes "actes de génocide" à titre de compromis, la Chine ayant fait objection à l'utilisation du seul terme de génocide.

Opération Turquoise

Dans une lettre datée du 19 juin, adressée au Conseil de sécurité (S/1994/728), le Secrétaire général a exposé les résultats des efforts faits pour mettre en place la MINUAR II, dont les effectifs à ce moment-là ne comptaient encore que 503 hommes. Le Secrétaire général déclarait que le déploiement de la première phase de la MINUAR II ne pourrait avoir lieu, dans le meilleur des cas, qu'au cours de la première semaine de juillet. Mentionnant les massacres qui se poursuivaient, le Secrétaire général a suggéré ensuite au Conseil d'examiner l'offre qu'avait faite la France d'entreprendre une opération multinationale au titre du Chapitre VII de la Charte "pour assurer la sécurité et la protection des personnes déplacées et des civils en danger au Rwanda".

Cette offre de la France, à laquelle s'était joint le Sénégal, a été officiellement énoncée dans une lettre, datée du 20 juin 1994, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la France. L'opération y est décrite comme visant à maintenir une présence en attendant l'arrivée de la MINUAR élargie. Les objectifs assignés à cette force seraient les mêmes que ceux assignés à la MINUAR par le Conseil de sécurité, à savoir contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien, là où il serait possible, de zones humanitaires sûres. La France souhaitait une résolution au titre du Chapitre VII en tant que cadre juridique pour son intervention.

Ce même jour, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 928 (1994) prorogeant le mandat de la Mission d'observation des Nations Unies

Ouganda-Rwanda pour une période de trois mois et décidant également que le nombre des observateurs militaires de la Mission serait réduit au cours de cette période.

Le 20 juin, Dallaire a envoyé au Siège un long télégramme exposant un certain nombre de sujets d’inquiétude potentiels concernant l’opération Turquoise proposée, y compris les conséquences pour les troupes faisant partie de la MINUAR qui étaient de la même nationalité que les contingents de la force conduite par la France.

Le Conseil de sécurité a tenu des consultations au sujet de l’initiative de la France du 20 au 22 juin. La France a présenté un projet de résolution le 20 juin. Le Secrétaire général a participé à des consultations officieuses le 22 juin. Selon les notes des Nations Unies sur ces consultations, le Secrétaire général a milité en faveur de l’adoption d’une décision urgente pour autoriser l’opération conduite par la France. Plus tard ce même jour, le Conseil a adopté la résolution 929 (1994) par 10 voix pour, avec 5 abstentions (Brésil, Chine, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Pakistan).

Le 1er juillet 1994, le Conseil a adopté la résolution 934 (1994) priant le Secrétaire général de constituer une commission impartiale d’experts, qui devait présenter au Secrétaire général ses conclusions "quant aux éléments de preuve dont elle disposerait concernant les violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire du Rwanda, y compris d’éventuels actes de génocide".

Le 1er juillet également, le Représentant permanent de la France a informé le Secrétaire général, dans une lettre qui a été communiquée au Conseil de sécurité sous la cote S/1994/798, que les combats s'étaient intensifiés et que la situation dans le sud-ouest du Rwanda "serait à très brève échéance complètement incontrôlable". Selon l'Ambassadeur de France, la situation exigeait un cessez-le-feu immédiat. L'arrêt des combats était le seul moyen véritablement efficace pour stabiliser la situation humanitaire et parvenir à un règlement politique à partir des Accords d'Arusha "dont, bien entendu, devaient être exclus les responsables des massacres et notamment des actes de génocide". En l'absence d'un cessez-le-feu, la France se trouverait confrontée au choix suivant : soit se retirer en dehors du territoire rwandais, soit organiser une zone humanitaire sûre. Il ressortait clairement de la lettre que la France estimait que la création d'une telle zone entrait dans le cadre du mandat déjà donné par le Conseil, mais qu'elle souhaitait néanmoins que l'Organisation des Nations Unies exprime son appui à cette initiative. Le Conseil a examiné l'intention de la France de créer la zone en question au cours de consultations officieuses tenues le 6 juillet; plusieurs délégations ont posé à cette occasion des questions sur la nature de la proposition. Le Conseil n'a eu aucune réaction officielle à la lettre de la France.

Le 14 juillet, le Conseil de sécurité a publié une déclaration du Président (S/PRST/1994/34) où il se disait alarmé par la poursuite des combats, exigeait un cessez-le-feu immédiat, lançait un appel pressant à la relance du processus politique dans le cadre de l'Accord de paix d'Arusha, réaffirmait le caractère humanitaire de la zone sûre au sud-ouest du Rwanda et exigeait que tous ceux que cela concernait respectent son caractère. Les États Membres étaient appelés à

fournir les contributions nécessaires afin d'assurer le déploiement de la MINUAR renforcée dans les plus brefs délais.

Goma, au Zaïre a été bombardé le 17 juillet. Ce jour-là, le général Lafourcade, commandant de l'opération Turquoise, a demandé à la MINUAR de faire savoir au général Kagame que si les bombardements ne cessaient pas, la France envisagerait d'intervenir par la force. Dans un contact préalable avec le Représentant spécial, M. Shaharyar Khan, le général Paul Kagame aurait déclaré que le FPR n'était pas responsable et que des instructions claires avaient été données aux forces qui se trouvaient dans la région de ne pas bombarder Goma ni le territoire zaïrois adjacent.

Le 17 juillet, le bureau de liaison à Goma du Bureau des Nations Unies pour les secours d'urgence au Rwanda a fait savoir que plus d'un million de Rwandais avaient franchi la frontière et pénétré au Zaïre. On craignait qu'un nouvel afflux de réfugiés ne se produise en provenance de la zone de protection humanitaire contrôlée par l'opération Turquoise. C'est ainsi qu'a commencé l'une des situations humanitaires d'urgence les plus complexes et délicates qui se soient produites au cours des dernières années, à savoir la fuite au Zaïre d'un nombre considérable de réfugiés rwandais, dont les camps allaient être infiltrés par les forces de l'Interahamwe et d'autres forces responsables du génocide. Les efforts massifs mis en place pour apporter des secours à ces camps continuent à être jugés inadmissibles par ceux qui ont survécu au génocide au Rwanda.

Le 18 juillet, le FPR contrôlait la totalité du territoire rwandais, à l'exception de la zone humanitaire dépendant de l'opération Turquoise. Le FPR déclara un cessez-le-feu unilatéral. Le 19 juillet, un gouvernement d'unité nationale a été mis en place à Kigali pour une période de transition de cinq ans. Le pasteur Bizimungu a été nommé Président, le général Paul Kagame, Vice-Président et M. Faustin Twagiramungu Premier Ministre. Cent jours environ après qu'il eut débuté l'horrible génocide a pris fin, laissant derrière lui de graves blessures et une profonde amertume.

III. CONCLUSIONS

<u>La Commission indépendante d'enquête conclut que l'intervention de l'Organisation des Nations Unies avant et pendant le génocide qui s'est produit en 1994 au Rwanda a échoué sous plusieurs aspects fondamentaux. Si l'Organisation des Nations Unies n'a pas pu empêcher et arrêter le génocide au Rwanda, la responsabilité en incombe à plusieurs acteurs, en particulier le Secrétaire général, le Secrétariat, le Conseil de sécurité, la MINUAR et les États Membres de l'Organisation. Cette responsabilité internationale justifie que l'Organisation et les États Membres concernés présentent des excuses sans équivoque au peuple rwandais. En ce qui concerne la responsabilité des Rwandais qui ont planifié, encouragé et exécuté les actes de génocide contre leurs compatriotes, les efforts doivent se poursuivre pour les traduire en justice – devant le Tribunal criminel international pour le Rwanda et devant les instances nationales au Rwanda.</u>

Dans le chapitre suivant, la Commission d'enquête s'efforce d'abord d'identifier les causes de l'échec absolu de l'intervention de l'ONU :

/...

l'incapacité de la mission de maintien de la paix des Nations Unies de faire face aux réalités du défi qui était posé. La Commission d'enquête décrira ensuite un certain nombre d'autres erreurs et échecs de l'intervention de l'Organisation des Nations Unies pendant la période considérée.

1. L'échec absolu

La cause de l'échec absolu de l'intervention de l'Organisation des Nations Unies avant et pendant le génocide au Rwanda peut être résumée comme un manque de ressources et un manque de volonté d'accepter l'engagement qui aurait été nécessaire pour empêcher ou arrêter le génocide. La MINUAR, principale composante de la présence des Nations Unies au Rwanda, n'avait ni la planification, ni les dimensions, ni le déploiement, ni les instructions nécessaires pour lui permettre de jouer un rôle dynamique et déterminé dans un processus de paix en grave difficulté. La mission était plus petite que ce qui avait été recommandé à l'origine par ceux qui étaient sur le terrain. Son déploiement s'effectuait avec lenteur et rencontrait des difficultés administratives démoralisantes. Elle manquait de troupes bien entraînées et de matériel en bon état de fonctionnement. Le mandat de la mission était fondé sur une analyse du processus de paix qui s'est révélée erronée, et qui n'a jamais été rectifiée malgré les nombreux signes d'avertissement indiquant que le mandat initial n'était plus adéquat. Au moment où le génocide a commencé, la mission ne fonctionnait pas comme un ensemble cohérent : au cours des heures et des jours réels de la crise la plus grave, des témoignages concordants indiquent qu'il y avait un manque de direction politique, un manque de capacité militaire, de graves problèmes de commandement et de contrôle, et un manque de coordination et de discipline.

Une force de 2 500 militaires aurait dû être capable d'arrêter ou au moins de limiter des massacres comme ceux qui ont commencé au Rwanda après l'accident d'avion qui a coûté la vie aux Présidents du Rwanda et du Burundi. Or la Commission d'enquête a constaté que les problèmes fondamentaux de capacité de la MINUAR ont entraîné une situation terrible et humiliante, dans laquelle une force de maintien de la paix des Nations Unies s'est trouvée pratiquement paralysée face à l'une des pires vagues de brutalité que l'humanité ait connue au cours de ce siècle.

Malgré les échecs de la MINUAR, il convient de mentionner que les membres du personnel de la MINUAR et des programmes et organismes des Nations Unies ont également été les auteurs d'actes de courage au milieu du chaos qui régnait au Rwanda et ont effectivement sauvé la vie de nombreux civils, dirigeants politiques et fonctionnaires des Nations Unies, parfois en risquant leur propre vie. En particulier, les soldats de la paix qui sont restés sur place pendant tout le génocide, notamment le commandant des forces et les contingents ghanéen et tunisien, méritent d'être félicités pour les efforts qu'ils ont déployés pour combattre dans des conditions extrêmement difficiles des actes de la pire brutalité que l'humanité ait connue. Les archives des Nations Unies témoignent de la multitude de demandes d'assistance, provenant de l'intérieur du Rwanda, des États Membres et des ONG, afin de sauver des personnes en danger pendant le génocide. Il est difficile d'obtenir des statistiques, mais on peut citer une liste interne faisant partie des archives de la MINUAR qui indique que

3 904 personnes déplacées avaient été transportées par la MINUAR au cours des combats à Kigali entre le 27 mai et le 20 juin 1994.

2. Les insuffisances du mandat de la MINUAR

Les décisions prises en ce qui concerne la portée du mandat initial de la MINUAR ont été un facteur sous-jacent de l'échec de la mission, qui n'a pas pu empêcher ou arrêter le génocide au Rwanda. Le processus de planification n'a pas tenu compte des graves tensions persistantes qui n'avaient pas été éliminées par les accords entre les parties. La mission des Nations Unies présupposait le succès du processus de paix. Il n'y avait ni position de repli, ni plan d'urgence au cas où le processus de paix échouerait.

L'incapacité absolue de créer une force ayant la capacité, les ressources et le mandat nécessaires pour faire face à la violence croissante et au génocide qui a suivi au Rwanda avait des causes remontant aux premiers stades de la planification de la mission. La signature de l'Accord d'Arusha en août 1993 avait été généralement accueillie avec optimisme et soulagement après des années de difficiles négociations entre les parties rwandaises. Bien qu'il fût évident que des tensions persistaient sous la surface, même au sein de la délégation du Gouvernement, la communauté internationale a accueilli l'Accord comme le point de départ sur la voie de la paix et du partage du pouvoir au Rwanda.

À cause de l'hypothèse trop optimiste énoncée par les parties à l'Accord d'Arusha selon laquelle une force internationale pouvait être déployée en un mois environ, l'Organisation des Nations Unies s'est engagée dans une course contre la montre dès les premiers jours des préparatifs de la mission. Le processus initial de planification a souffert d'une analyse politique insuffisante. Dallaire a admis que la mission de reconnaissance, qu'il dirigeait, n'avait pas les compétences politiques nécessaires pour effectuer une analyse approfondie et correcte de la situation politique et des réalités sous-jacentes concernant les ex-belligérants signataires de l'Accord de paix d'Arusha. Il semble que les membres de la mission ne connaissaient même pas le rapport inquiétant qui avait été publié à peine quelques semaines auparavant par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires au sujet de la situation au Rwanda. Dans ce rapport, le Rapporteur appuyait les constatations faites par un certain nombre d'ONG s'occupant des droits de l'homme au cours de l'année. Il mentionnait une situation extrêmement grave en matière de droits de l'homme, et examinait en détail la possibilité qu'un génocide était en train d'être perpétré au Rwanda. Le fait qu'un rapport de cette nature n'a pas été pris en considération lors de la planification d'une vaste opération de maintien de la paix des Nations Unies au Rwanda montre qu'il y a eu un manque de coordination grave de la part des organes des Nations Unies concernés. En fait, Dallaire a déclaré à la Commission d'enquête que, si l'évaluation politique avait été plus approfondie et s'il avait eu connaissance du rapport, il aurait réexaminé les recommandations concernant le niveau des forces faites par la mission de reconnaissance. La responsabilité de cette erreur dans la planification de la MINUAR incombe aux services concernés du Secrétariat de l'ONU, en particulier le Centre des droits de l'homme et le Département des opérations de maintien de la paix.

La mission de reconnaissance avait estimé qu'une force de 4 500 hommes était requise pour remplir le mandat au Rwanda. Toutefois, le Secrétariat a estimé qu'il ne serait pas possible d'obtenir l'appui du Conseil pour un tel nombre de soldats. Cette évaluation de l'engagement politique était probablement correcte à l'époque : la délégation des États-Unis avait suggéré que l'Organisation des Nations Unies envoie au Rwanda une présence symbolique de 100 militaires. Même la France, qui avait insisté pour qu'il y ait une présence des Nations Unies au Rwanda, estimait que 1 000 hommes suffiraient. Les chiffres proposés par Dallaire ont été réduits avant même d'être présentés au Conseil. Le 24 septembre, soit deux semaines après la fin de la période initiale de transition, le Secrétaire général a recommandé une force de maintien de la paix comprenant 2 548 militaires.

Si le mandat que le Conseil de sécurité a confié à la MINUAR dans sa résolution 872 (1993) était déjà plus limité que la proposition faite au Conseil par le Secrétaire général, il était encore plus éloigné du concept général initial convenu par les parties dans l'Accord d'Arusha. La différence n'était pas sans importance. L'interprétation de la portée réelle du mandat donné par le Conseil est devenue l'objet d'un débat plusieurs mois avant le début du génocide, comme on le verra ci-après. La limitation du mandat en ce qui concerne la zone libre d'armes de Kigali était l'une des premières indications publiques des limites des responsabilités que le Conseil de sécurité était prêt à assumer au Rwanda. Les États-Unis ont soumis un certain nombre d'amendements au projet de résolution qui affaiblissaient le mandat, notamment en ce qui concerne le désarmement de la population civile. Le libellé initial concernant la zone libre d'armes de Kigali a également été affaibli en spécifiant que cette zone devait être établie par les parties.

La responsabilité des limitations imposées au mandat initial confié à la MINUAR incombe en premier lieu au Secrétariat de l'ONU, au Secrétaire général et aux fonctionnaires responsables du Département des opérations de maintien de la paix pour avoir effectué l'analyse erronée qui était à la base des recommandations faites au Conseil et pour avoir recommandé que la mission comprenne un nombre de soldats inférieur à celui que la mission envoyée sur le terrain avait considéré comme nécessaire. Les États Membres qui ont exercé des pressions sur le Secrétariat pour qu'il réduise le nombre de militaires proposé ont également une part de responsabilité. En outre, le Conseil de sécurité lui-même est responsable d'avoir hésité à appuyer de nouvelles missions de maintien de la paix à la suite de l'opération en Somalie et, dans ce cas précis, d'avoir décidé de limiter le mandat de la mission en ce qui concerne la zone libre d'armes.

3. L'application du mandat

D'autres difficultés sérieuses sont apparues lors de l'application du mandat de la MINUAR, qui avait été conçu d'une manière mesurée et qui allait également être appliqué d'une manière mesurée sur le terrain. Le Siège a constamment décidé d'appliquer le mandat d'une manière qui préserverait un rôle neutre pour la MINUAR dans le cadre d'un mandat classique de maintien de la paix. On estimait que c'était le type d'action qui aurait l'appui du Conseil de sécurité. Malgré une détérioration de la situation en matière de sécurité qui aurait justifié un rôle plus déterminé et plus préventif pour l'Organisation des

Nations Unies, aucune mesure n'a été prise pour adapter le mandat à la réalité des besoins au Rwanda.

Le télégramme envoyé à Baril par Dallaire le 11 janvier au sujet de ses contacts avec un informateur révèle certains aspects clefs de la manière dont la MINUAR appliquait son mandat. La Commission d'enquête estime que des erreurs graves ont été commises dans la suite donnée à ce télégramme.

Premièrement, les informations contenues dans ce télégramme, et en particulier celles qui indiquaient l'existence d'un plan visant à exterminer les Tutsis, étaient d'une importance telle qu'on aurait dû leur accorder la plus haute priorité et la plus grande attention et les communiquer au niveau le plus élevé. Des erreurs ont été commises à la fois par la MINUAR et par le Secrétariat à cet égard.

Dallaire n'aurait pas dû adresser le télégramme uniquement à Baril : il est clair qu'il devait être au moins porté immédiatement à l'attention des Secrétaires généraux adjoints aux opérations de maintien de la paix et aux affaires politiques. En fait, bien qu'il ait été envoyé uniquement à Baril, celui-ci l'a ensuite montré aux autres responsables du Département des opérations de maintien de la paix. Les instructions envoyées par Annan et Riza à la MINUAR — et leur caractère très prudent — montrent qu'ils se rendaient bien compte que le télégramme contenait des informations très importantes. Toutefois, ils n'en ont pas informé le Secrétaire général. En outre, le Conseil de sécurité — qui, une semaine auparavant, avait fait dépendre son appui continu à la MINUAR des progrès qui seraient réalisés dans le processus de paix — n'a pas été informé. Le fait d'informer trois ambassades à Kigali n'était pas suffisant à cet égard : la gravité des menaces mentionnées dans le télégramme justifiait que l'ensemble du Conseil soit informé. Tout au moins, le Conseil de sécurité aurait dû être informé lorsque la MINUAR a indiqué au début de février que le Président n'avait rien fait pour agir sur la base de ces informations et que la situation sur le terrain se détériorait. La référence voilée au télégramme de Dallaire, qui est faite rétroactivement dans le rapport du Secrétaire général au Conseil daté du 31 mai 1994, est un cas flagrant de trop peu, et certainement de beaucoup trop tard.

Deuxièmement, il est incompréhensible pour la Commission d'enquête que des mesures supplémentaires n'aient pas été prises pour donner suite aux renseignements fournis par l'informateur. Lorsque la décision a été prise de communiquer ces informations au Président Habyarimana afin qu'il prenne des mesures à ce sujet, des pressions constantes auraient dû être exercées sur le Président pour faire en sorte qu'il prenne les mesures promises.

Cela s'applique aux trois aspects principaux du télégramme. Lorsqu'une mission des Nations Unies reçoit des informations selon lesquelles il existe des plans visant à exterminer un groupe de personnes, cela exige une réaction immédiate et déterminée et certainement, dans le cas présent, des mesures plus énergiques que les réunions qu'ont eues Booh Booh et Dallaire avec le Président Habyarimana et avec la direction du MRND.

Les informations concernant l'existence de caches d'armes étaient également sérieuses. Bien que la quantité d'armes dans la cache en question qui, selon

Dallaire, contenait au moins 135 armes, n’ait pas été d’une ampleur ou d’une nature pouvant déterminer l’issue du génocide plus tard dans l’année, les instructions de New York ont certainement donné comme signal aux Interahamwe et autres extrémistes que la MINUAR ne prendrait pas des mesures déterminées en ce qui concerne ces caches.

La question de savoir si la décision d’effectuer un raid sur la cache d’armes faisait ou non partie du mandat de la mission revêt une importance cruciale. Il y a des opinions divergentes. Alors que Dallaire affirmait que c’était le cas, Baril, Annan, Riza et Annabi croyaient fermement que le raid ne faisait pas partie du mandat. La clef est l’interprétation des termes "la zone libre d’armes établie par les parties" dans le mandat. Il convient de rappeler dans ce contexte que le Conseil de sécurité avait délibérément affaibli le rôle de la MINUAR en ce qui concerne la zone libre d’armes de Kigali par rapport au rôle prévu dans l’Accord d’Arusha. Dans ce cas, le Siège a préconisé une interprétation prudente du mandat que le Conseil de sécurité avait adopté sur la question de la zone libre d’armes. Les télégrammes contenant les instructions du Secrétariat montrent qu’il y avait des préoccupations au sujet de la possibilité que les informations soient un piège et des préoccupations pour la sécurité de la mission : "la considération primordiale est qu’il faut éviter d’entreprendre des actions qui pourraient aboutir à l’utilisation de la force et à des répercussions imprévues". Étant donné ce contexte, la Commission d’enquête estime qu’il n’y a pas de raison de critiquer la décision prise par le Secrétariat sur la question du mandat. Toutefois, comme on le verra ci-après, la Commission d’enquête estime que des erreurs graves ont été commises dans la suite donnée aux télégrammes.

Les préoccupations exprimées par la direction de la MINUAR en janvier et février au sujet des conséquences de la distribution d’armes sont très claires. Étant donné que le Siège avait déterminé que l’exécution de raids sur les caches d’armes et d’opérations de dissuasion ne faisait pas partie du mandat, la Commission d’enquête estime que cette question aurait dû être soumise au Conseil de sécurité en tant que lacune fondamentale dans le mandat de la mission, que le Conseil devrait envisager de combler à cause des graves risques que cela impliquait. La Commission d’enquête n’a aucune indication que la question ait été soulevée de cette manière au Conseil.

La démarche effectuée auprès du Président était fondée sur l’hypothèse qu’il n’était pas au courant des activités mentionnées par l’informateur. Toutefois, il ressort clairement des archives que Dallaire avait soulevé à peine une semaine auparavant la question de la distribution d’armes devant les partisans du Président lors d’une réunion où celui-ci était présent et avait déclaré que cette distribution était inacceptable car elle était contraire à l’Accord d’Arusha. Le Président avait ensuite dit qu’il n’était pas au courant de cela, mais qu’il donnerait des instructions à ses partisans pour qu’ils cessent de le faire si les informations étaient correctes.

En dernier lieu, les menaces lancées contre le contingent belge auraient dû être suivies d’une manière plus étroite, non seulement en ce qui concerne la sécurité de ce contingent particulier, mais également dans le cadre des discussions stratégiques au sein du Secrétariat et avec le Conseil de sécurité sur le rôle de la MINUAR au Rwanda. L’Organisation des Nations Unies savait que

les extrémistes d'un côté espéraient obtenir le retrait de la mission. Par conséquent, la stratégie de l'ONU qui consistait à utiliser la menace du retrait de la MINUAR comme moyen de pression sur le Président pour obtenir des progrès dans le processus de paix pouvait, en fait, inciter les extrémistes à faire obstruction plutôt que les en dissuader.

Des questions ont été soulevées quant à l'opportunité d'inviter la Belgique, l'ancienne puissance coloniale, à participer à la MINUAR. Les menaces lancées contre le contingent belge, qui ont été décrites dans le télégramme de Dallaire et qui ont été exprimées à la radio et sous d'autres formes de propagande, montrent les difficultés inhérentes à une telle participation. Toutefois, dans le cas de la MINUAR, il faut rappeler que la Belgique avait offert des troupes bien équipées qui n'étaient pas offertes par d'autres pays, et que les deux parties avaient accepté qu'elle participe à la mission.

4. Confusion au sujet des règles d'engagement

Le commandant de la Force a soumis au Siège, le 23 novembre 1993, un projet de règles d'engagement pour la MINUAR et demandé l'approbation du Siège. Le Siège n'a jamais répondu à sa demande. Le général Baril a dit à la Commission d'enquête que les règles ont servi de lignes directrices. Le général Baril a déclaré qu'à son avis, le projet était un bon texte, mais il a dit aussi qu'à l'époque, le Siège n'avait pas de procédures établies pour l'approbation formelle d'un tel projet de règles d'engagement. Pour le commandant de la Force, en l'absence d'une réponse formelle, les règles d'engagement devaient être réputées approuvées et la Commission juge en effet qu'il était raisonnable de le penser. Cependant, un autre membre du Commandement de la MINUAR, également de grade élevé, a indiqué à la Commission que les règles d'engagement n'étaient pas adaptées à la réalité et qu'il n'en avait pas tenu compte.

Le même projet a été envoyé de nouveau au Siège après le commencement du génocide, décrit alors comme "les différentes permutations des règles d'engagement". Le Siège n'a pas fait objection au paragraphe 17 concernant les crimes contre l'humanité. Pourtant, ce paragraphe a été éliminé dans les versions ultérieures des règles d'engagement applicables à la MINUAR II. En pratique, cependant, la MINUAR I n'a pas donné effet à cette clause particulière des règles d'engagement quand la situation sur le terrain a répondu à la description donnée au paragraphe 17. D'autres difficultés, dont le manque de ressources et les problèmes de commandement et de contrôle, ont été invoquées par le commandant de la Force et par d'autres acteurs pour expliquer que la MINUAR n'ait pas arrêté les massacres. Il est cependant troublant de constater un tel manque de clarté dans les communications entre la MINUAR et le Siège quant à savoir quelles règles étaient en vigueur.

5. Absence de réaction devant le génocide

a) Après la destruction en vol de l'avion du Président, la situation à Kigali a vite tourné au chaos. Des barrages ont été installés sur les routes et les massacres de Tutsis et d'hommes politiques de l'opposition et de tendances modérées ont commencé. Peu après, le FPR est sorti de ses installations et a reçu le renfort de forces venues de l'extérieur de la capitale. Outre les massacres de civils, des affrontements ont éclaté entre la Garde présidentielle

et le FPR. La MINUAR a reçu des centaines d'appels à l'aide venant d'hommes politiques, de fonctionnaires de la Mission et d'autres. Des milliers de personnes ont cherché refuge là où la MINUAR était présente, notamment près de 5 000 personnes qui s'étaient déjà rassemblées à l'hôpital de campagne dès le 8 avril.

Quand le génocide a commencé, les insuffisances du mandat de la MINUAR sont devenues catastrophiquement évidentes. Il vient spontanément à l'esprit de se demander pourquoi une force de 2 500 hommes n'a pas pu arrêter les actions des milices et des soldats des FGR qui se sont mis à dresser des barrages routiers et à assassiner hommes politiques et Tutsis dans les heures qui ont suivi l'attentat. La MINUAR n'aurait-elle pas pu, par sa présence et en manifestant sa détermination, éviter le terrible enchaînement de violences qui s'est ensuivi?

La correspondance échangée entre la MINUAR et le Siège dans les heures et les jours qui ont suivi la destruction de l'avion donne l'image d'une force en plein désarroi, ne comprenant pas vraiment la nature des événements ni quelles forces politiques et militaires étaient en jeu, sans instructions claires et rencontrant même des problèmes de communication entre ses propres contingents. En vertu des règles d'engagement applicables, la Mission ne devait employer la force qu'en cas de légitime défense. Elle avait pris d'elle-même l'initiative de protéger les hommes politiques mais, dans certains cas, s'était abstenue à la suite de menaces venant des milices. La population civile cherchait à se réfugier dans les postes de la MINUAR mais la Mission s'est avérée incapable d'assurer durablement leur protection. Le commandant de la Force a constaté très vite qu'il n'exerçait pas le commandement effectif de toutes ses troupes : à toutes fins utiles, les agents de maintien de la paix belges relevaient du commandement de leurs troupes nationales d'évacuation et, au bout de quelques jours, le contingent bangladais a cessé de répondre aux ordres venus du quartier général de la MINUAR. En bref, la correspondance entre Kigali et le Siège, et les renseignements communiqués au Conseil de sécurité dès les premiers jours du génocide, dépeignent une opération incapable d'accomplir son mandat politique en rapport avec l'Accord d'Arusha, incapable de protéger la population civile ou le personnel civil des Nations Unies et courant elle-même des risques. De plus, la MINUAR n'a pas été associée aux opérations d'évacuation de leurs ressortissants menées par la France, la Belgique, les États-Unis et l'Italie. La responsabilité de cette situation est à partager entre les responsables de la MINUAR, le Secrétariat et les pays fournisseurs de contingents.

Les archives de l'Organisation des Nations Unies indiquent que le Département des opérations de maintien de la paix a commencé très vite à examiner la possibilité d'un retrait de la MINUAR parmi les options qui pouvaient s'imposer. Dès le 9 avril, Annan (Riza) déclarait dans un télégramme à Booh Booh et Dallaire qu'il était impossible que la MINUAR exerce son mandat dans les conditions du moment. Il déclarait aussi que, si les événements évoluaient dans un sens négatif, il pourrait être nécessaire de conclure que la MINUAR devait se retirer. La réaction instinctive parmi le Secrétariat semble avoir été de mettre en doute la faisabilité d'une réaction efficace des Nations Unies, plutôt que d'étudier activement la possibilité de renforcer l'opération pour faire face aux difficultés nouvelles sur le terrain.

Rapidement, cependant, la décision unilatérale prise par la Belgique de retirer ses troupes, à la suite de l'assassinat tragique de 10 agents de maintien de la paix belges, a placé la Mission des Nations Unies au bord de la désintégration. Peu après la décision de retrait prise par le Gouvernement belge, le Bangladesh a laissé entendre qu'il pourrait faire de même. Dans une lettre datée du 21 avril, adressée au Président du Conseil de sécurité, le Représentant permanent du Bangladesh soulevait plusieurs problèmes de sécurité en demandant des garanties de la part de l'Organisation des Nations Unies. Il y avait donc un risque considérable que la Force de maintien de la paix se désintègre.

Les problèmes de commandement et de contrôle rencontrés par la MINUAR dans les premiers jours du génocide ont été causés notamment par l'évacuation non autorisée opérée par des membres de la composante de police civile qui relevaient du commandement de la MINUAR et par l'incident embarrassant au cours duquel des troupes de maintien de la paix bangladaises ont refusé de laisser entrer à l'intérieur de l'ensemble sportif d'Amahoro leurs collègues du contingent belge qui cherchaient refuge.

La Commission considère qu'il est essentiel de préserver l'unité de commandement et de contrôle des Nations Unies et que les pays fournisseurs de contingents doivent, malgré les pressions politiques internes en sens contraire, s'abstenir de tout retrait unilatéral au détriment des opérations de maintien de la paix en cours et à leurs risques.

La perte de 10 agents de maintien de la paix est un coup terrible pour tout pays fournisseur de contingents. Cependant, même si le Gouvernement belge estimait que le meurtre brutal des membres de ses commandos parachutistes et la propagande antibelge au Rwanda à ce moment rendaient impossible le maintien de la présence de son contingent, la Commission trouve difficile à comprendre la campagne entreprise pour obtenir le retrait total de la MINUAR. L'analyse de la situation au Rwanda, qui a servi d'argument en faveur du retrait, décrivait des massacres continus et des affrontements entre les parties. Or, l'attention semble s'être concentrée uniquement sur le retrait en négligeant les possibilités d'action de l'Organisation des Nations Unies avec ou sans la Belgique.

Les discussions au Conseil de sécurité durant les premières semaines du génocide font apparaître un organe divisé entre ceux qui, comme les États-Unis, étaient réceptifs à la campagne belge en faveur du retrait de la Mission, et les autres, au premier rang desquels le Groupe des membres du Mouvement des pays non alignés, qui souhaitaient un renforcement de la MINUAR. Lorsqu'il a présenté ses trois options au Conseil de sécurité dans un rapport daté du 20 avril (S/1994/470), le Secrétaire général a déclaré qu'il n'était pas favorable à la solution du retrait. Bien que le Secrétaire général ait soutenu qu'il avait exprimé clairement sa préférence en faveur d'un renforcement de la MINUAR, par l'intermédiaire d'une déclaration faite à la presse par son porte-parole, la Commission estime que le Secrétaire général aurait pu faire davantage pour plaider la cause d'un renforcement devant le Conseil.

La décision prise par le Conseil de sécurité le 21 avril de réduire la MINUAR à une force minimale malgré les massacres qui étaient alors connus de

tous, plutôt que de tout faire pour rallier la volonté politique de chercher à arrêter ces massacres, est à l'origine d'une amertume largement ressentie au Rwanda. C'est une décision que la Commission estime difficile à justifier. Le Conseil de sécurité supporte la responsabilité de son manque de volonté politique de faire davantage pour arrêter les massacres.

La lettre du Secrétaire général, en date du 29 avril, priant le Conseil de sécurité de réexaminer sa décision de réduire le mandat et de chercher au contraire à renforcer la Mission, marque un revirement heureux en direction d'une intervention de l'ONU pour tenter d'arrêter les massacres. La nécessité d'agir dans ce sens n'était plus présentée comme subordonnée aux négociations des deux parties au sujet d'un cessez-le-feu. Cependant, le Conseil de sécurité a pris plusieurs semaines pour parvenir à un accord et le retard a coûté cher alors qu'un génocide était en cours. Les comptes rendus des consultations du Conseil tenues au début de mai indiquent clairement une attitude réservée au sujet d'une éventuelle opération en vertu du Chapitre VII. Le rapport fait au Secrétaire général par Gharekhan au sujet des consultations du 3 mai déclarait : "Aucune délégation n'est favorable à une intervention par la force ou la contrainte. Toutes soulignent que, quelle que soit l'action envisagée, elle ne pourrait avoir lieu qu'avec l'accord des deux parties rwandaises et leur engagement de coopérer."

Le 12 mai, le Conseil était divisé sur l'essentiel. Les membres ont examiné plusieurs questions, notamment si une mission élargie devait recevoir un mandat en vertu du Chapitre VII, sujet sur lequel il n'y avait pas d'accord, et la question des ressources nécessaires, les États-Unis et le Royaume-Uni réclamant au Secrétariat des renseignements plus précis sur la conception des opérations. Comme on l'a déjà dit plus haut, les membres non permanents du Conseil ont essayé de peser en faveur d'une action plus musclée. L'hostilité à ces efforts s'est cependant révélée trop forte. Le retard dans la prise de décisions par le Conseil de sécurité montre un manque d'unité particulièrement inquiétant dans une situation où des mesures rapides s'imposaient. Le 17 mai, près de trois semaines après la lettre du Secrétaire général, le Conseil autorisait finalement la MINUAR II.

b) Le manque de volonté d'agir face à la crise au Rwanda se révèle plus déplorable encore si l'on tient compte du refus, par d'importants membres de la communauté internationale, d'admettre que les meurtres massifs commis sous le regard des médias du monde entier constituaient un génocide. Le fait que les événements en cours au Rwanda constituaient un génocide imposait une obligation internationale essentielle d'intervenir pour mettre fin aux massacres. Les parties à la Convention de 1948 ont contracté la responsabilité de prévenir et de punir le crime de génocide. Une telle responsabilité ne peut pas être prise à la légère. Bien que la Convention oblige principalement les parties à adopter une législation nationale soumettant le crime de génocide à la compétence des tribunaux, la Convention leur donne aussi expressément la faculté de soumettre une situation au Conseil de sécurité. Il semble donc que, dans ce contexte, les membres du Conseil de sécurité supportent une responsabilité particulière, d'ordre moral sinon expressément prévue par la Convention, de réagir à une situation de génocide.

Néanmoins, alors que les assassinats massifs se déroulaient au Rwanda en avril et en mai 1994, et alors que les télévisions diffusaient des images de corps gonflés flottant sur la rivière en aval du Rwanda, des États influents refusaient d'employer le terme de génocide pour décrire les événements. Le Secrétaire général, lui, a prononcé ce mot au cours d'une interview donnée à la télévision américaine le 4 mai 1994, et il a été l'un des premiers à le faire parmi la communauté internationale. Le rapport du Secrétaire général soumis au Conseil de sécurité le 30 mai 1994 à propos de la mission spéciale de Riza et Baril employait officiellement le mot génocide. Cependant, lorsque certains membres du Conseil de sécurité ont proposé que ce terme figure dans la résolution sur la MINUAR II, les autres membres ont refusé.

<u>Le retard mis à qualifier de génocide les événements du Rwanda constitue une erreur du Conseil de sécurité</u>. Le refus de certains États d'employer le terme "génocide" a été causé par l'absence de la volonté d'intervenir, ce qui est déplorable. Pour qu'une action internationale efficace combatte le génocide, il faut que les États soient prêts à qualifier telles les situations et à assumer la responsabilité d'agir qui s'attache à la reconnaissance d'une situation de génocide. La Commission espère que l'importance plus grande accordée aujourd'hui à la nécessité d'assurer la sécurité des personnes et de garantir la protection des êtres humains contre les violations des droits de l'homme aura aussi pour conséquence que les États ne craindront pas de qualifier des événements de génocide et réagiront concrètement aux situations de cette nature.

Il est important d'ajouter ce qui suit : une action internationale n'est pas impérative seulement en cas de génocide. L'ONU et ses États Membres doivent être prêts aussi à réunir la volonté politique d'intervenir en présence de violations lourdes des droits de l'homme avant même qu'elles aient atteint le degré ultime du génocide. Il convient de donner une importance particulière à la nécessité d'une action préventive : la volonté d'agir doit être mobilisée avant qu'une situation atteigne le stade du génocide.

Jusqu'à un certain point, l'analyse des aspects ethniques des actes de violence a pu être influencée par le fait qu'à l'origine, avant l'accident d'avion, le FPR a préféré présenter le conflit avec le Gouvernement comme un affrontement politique, et voulu éviter d'être considéré comme un parti "ethnique". Cependant, cette circonstance n'enlève rien à la gravité des renseignements cités plus haut. Compte tenu des conclusions des rapports de 1993 sur les droits de l'homme, le risque d'un génocide ne pouvait pas être écarté alors que les conditions de sécurité se dégradaient en 1994. Il faut aussi signaler que, peu après le commencement des massacres, le FPR a, dans une déclaration datée du 13 avril, qualifié ouvertement les événements de génocide.

Les membres du Gouvernement intérimaire ont été, depuis lors, mis en accusation devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda en raison de leur rôle dans le génocide rwandais. L'étude des archives de l'ONU conduit la Commission à se demander si la responsabilité de ces personnes dans les massacres qui se déroulaient leur a été expliquée de manière suffisamment claire à l'époque. Dans une certaine mesure, cette question met en avant un dilemme constant dans la gestion des crises : faut-il négocier avec les tenants du pouvoir quels que soient les actes qu'ils peuvent avoir commis? <u>Selon la</u>

Commission, l'ONU avait l'obligation d'avertir de manière absolument claire les membres du prétendu Gouvernement intérimaire de la responsabilité individuelle qui accompagne la perpétration des crimes de génocide et de guerre.

6. Le maintien de la paix surchargé : l'insuffisance des ressources et des moyens logistiques

Le Rwanda devait finalement marquer une étape décisive pour le maintien de la paix des Nations Unies et symboliser le manque de volonté de s'engager en faveur du maintien de la paix et, par-dessus tout, de prendre des risques sur le terrain. La MINUAR a vu le jour après une période marquée par une augmentation spectaculaire de l'effectif des troupes de maintien de la paix déployées sur le terrain postérieurement à la guerre froide. Cependant, dès le deuxième semestre de 1993, l'enthousiasme des années antérieures pour le maintien de la paix des Nations Unies s'émoussait parmi les États Membres les plus influents, la capacité du Secrétariat, particulièrement du Département des opérations de maintien de la paix, d'administrer les quelque 70 000 agents de maintien de la paix servant sous l'insigne du béret bleu était surmenée et plusieurs opérations en cours rencontraient de graves difficultés.

Dans un rapport du 14 mars 1994 au Conseil de sécurité, intitulé "Améliorer la capacité de maintien de la paix des Nations Unies", le Secrétaire général décrivait la croissance sans précédent des activités de maintien de la paix des Nations Unies durant les cinq années précédentes. Il indiquait aussi, cependant, que l'enthousiasme international pour le maintien de la paix allait en diminuant. Il soulignait la situation financière difficile traversée par l'ONU, porteuse d'une créance de plus d'un milliard de dollars de quotes-parts impayées pour les opérations de maintien de la paix.

La qualité insuffisante et le manque de capacité de la MINUAR ont eu un effet majeur sur la manière dont la Mission a géré la crise qui s'est ouverte le 6 avril. Cependant, le manque de ressources et de moyens logistiques avait été un problème grave pour la MINUAR dès son origine et la situation ne s'était pas améliorée aux stades ultérieurs de la Mission. Il est remarquable que même la résolution par laquelle la MINUAR a été établie ait déjà comporté une invitation adressée au Secrétaire général pour qu'il examine les moyens de réduire l'effectif maximum total de la MINUAR. Le Secrétaire général a été prié de chercher les moyens de réaliser des économies dans la planification et l'exécution du déploiement progressif, et de rendre compte régulièrement des progrès accomplis à cet égard. Même le contingent belge, qui était le plus fort dans la MINUAR, a rencontré des difficultés causées par le matériel recyclé et le manque d'armes. Le contingent bangladais est arrivé sans même les fournitures les plus élémentaires. Les troupes ne possédaient pas la formation nécessaire à plus d'un égard.

Dans son rapport du 30 décembre 1993 au Conseil de sécurité, le Secrétaire général s'est prononcé contre une réduction des niveaux des ressources, écrivant qu'elle nuirait au fonctionnement et à la crédibilité de la MINUAR dans l'accomplissement de son mandat. Le Conseil a approuvé le déploiement du deuxième bataillon dans la zone démilitarisée par sa résolution 893 (1994) du 6 janvier 1994 mais il a aussi prié à nouveau le Secrétaire général de surveiller la taille et le coût de la Mission afin de chercher à réaliser des

économies. La même demande a été répétée dans la dernière résolution du Conseil sur le Rwanda avant le génocide, la résolution 909 (1994) du 5 avril 1994.

Les difficultés logistiques éprouvées par la MINUAR sont présentes à tout moment dans la correspondance échangée entre le commandant de la Force et le Siège. Les contingents sont arrivés sans le matériel normal qui a dû alors être amené en provenance des opérations de l'ONU en Somalie et au Cambodge. La MINUAR n'a reçu que huit véhicules blindés de transport de troupes sur les 22 demandés, et cinq seulement étaient en état de fonctionnement. La Mission avait une unité médicale mais la qualité des soins faisait l'objet de plaintes.

Dans les semaines qui ont précédé le génocide, la MINUAR rencontrait toujours de graves problèmes logistiques. Au moment où le Secrétaire général devait soumettre son rapport au Conseil, à la fin de mars, le projet adressé au Siège par Booh Booh insistait sur les problèmes logistiques et sur le besoin de disposer d'un plus grand nombre d'observateurs militaires. La Commission relève, à ce sujet, que la version définitive du rapport n'a pas fait état de la demande, en provenance du terrain, tendant à porter le nombre des observateurs militaires à 48, comme indiqué dans le projet initial émanant de Kigali.

Les insuffisances de la MINUAR ont été décrites plus haut à propos du mandat de la Mission. La situation logistique catastrophique dans laquelle la Mission s'est trouvée une fois que le génocide a commencé a été résumée dans un télégramme de Booh Booh et Dallaire adressé à Annan et Goulding, en date du 8 avril. Dès cette date, le télégramme qualifiait les événements de "campagne de terreur très bien préparée, organisée, délibérée et exécutée, principalement à l'initiative de la Garde présidentielle". Le télégramme décrivait ensuite "les actes d'agression" dirigés contre les chefs de l'opposition, contre le FPR, le massacre des Tutsis, les attaques contre la population civile en général et les tirs visant directement et indirectement la MINUAR. Le FPR était alors sorti de son enceinte et la MINUAR fait état d'affrontements ouverts entre la Garde présidentielle et le FPR. Le télégramme demande : "Le mandat de la MINUAR est-il toujours valide?"

Il explique que l'infanterie déployée à Kigali et éparpillée dans des camps isolés par les combats et coupée de son appui logistique. "La Mission manque désespérément de moyens d'appui pour sa survie et ses opérations. Les réserves demandées par l'ONU pour cette mission n'ont pas été procurées par les pays fournisseurs de contingents ou n'ont pas été fournies à la Mission." Le télégramme précise que la plupart des unités disposent d'un à deux jours d'eau potable, de zéro à deux jours de rations alimentaires et d'environ deux à trois jours de réserves de carburant. De plus, le manque de munitions et d'armes légères est décrit comme le problème le plus grave. Résumant la situation, la MINUAR écrivait : "La MINUAR a été conçue, établie et mise en place logistiquement comme une force de maintien de la paix. Elle ne dispose donc pas des réserves de moyens essentiels dans une situation de conflit de longue durée."

Enfin, il aurait fallu faire preuve d'une plus grande volonté pour fournir à l'ONU ses propres installations de radio au Rwanda. Il aurait fallu aussi mobiliser la volonté politique et réunir les moyens financiers de brouiller les émissions de Radio Mille collines qui jouait un rôle d'incitation notoire. À

l'avenir, cependant, il ne suffira pas nécessairement de neutraliser les radios qui répandent la haine. Il faudra se préoccuper aussi de la diffusion de messages haineux en faveur du génocide par le moyen de l'Internet.

La responsabilité des problèmes logistiques rencontrés par la MINUAR incombe à la fois au Département des opérations de maintien de la paix, en particulier à sa Division de l'administration et de la logistique des missions, et aux différents pays fournisseurs de contingents. La Division de l'administration et de la logistique des missions n'aurait pas dû permettre que la MINUAR manque radicalement de ressources comme on l'a indiqué plus haut. Dès le mois d'avril, soit six mois après l'établissement de la Mission, ces problèmes logistiques fondamentaux auraient dû être réglés. Néanmoins, la Commission constate aussi que les fournisseurs de contingents à la MINUAR n'ont pas fourni leurs contingents avec l'équipement essentiel en armes et autres matériels dont ils étaient responsables. De plus, la pression constante que le Conseil de sécurité a imposée à la MINUAR afin de faire des économies et de réduire les ressources a créé elle aussi des difficultés, d'autant plus que la Mission était insuffisamment robuste dès l'origine.

7. L'ombre de la Somalie

Il a souvent été dit que la création de la MINUAR avait été marquée par les événements qui s'étaient produits en Somalie. Plus particulièrement, la mort de Casques bleus pakistanais et américains, en Somalie en 1993, avait profondément influencé la conception des opérations de maintien de la paix. C'est ainsi que la Commission de l'ONU chargée d'enquêter sur la mort tragique des soldats de la paix en Somalie, dont le rapport venait de paraître au moment où l'on s'apprêtait à renforcer la MINUAR au lendemain du génocide, avait conclu que "l'ONU devrait s'abstenir de toute nouvelle action d'imposition de la paix lors d'un conflit interne dans un État" (S/1994/653).

Les événements de Mogadishu ont constitué un tournant dans la politique du Gouvernement des États-Unis vis-à-vis des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. En mai 1994, alors que commençait le génocide au Rwanda, le Président Clinton promulguait la directive PDD25 qui imposait des conditions strictes à la participation des États-Unis auxdites opérations de maintien de la paix. La mort des soldats de la paix en Somalie a aussi conduit le Secrétariat de l'ONU à se montrer plus circonspect, particulièrement en ce qui concerne les risques à assumer durant les opérations de maintien de la paix et l'interprétation des mandats. Les séquelles de la Somalie ont pesé particulièrement sur le fonctionnement de la MINUAR.

8. Priorité à l'instauration d'un cessez-le-feu

Après la mort du Président et l'éclatement de la violence, MM. Booh Booh et Dallaire ont rapidement concentré leur attention sur l'instauration d'un cessez-le-feu. Les rapports transmis au Secrétariat par la MINUAR mettaient l'accent sur cette préoccupation, comme le montrent les négociations avec ce qu'on appelait le comité de crise et le Front patriotique rwandais (FPR) et la crainte de voir celui-ci quitter le Conseil national de développement et la zone démilitarisée. Or, la dynamique du génocide qui avait commencé à Kigali pour se répandre ensuite dans les campagnes n'était pas celle d'une simple reprise des

hostilités entre deux parties signataires de l'Accord de paix d'Arusha. Les signes avant-coureurs, qui ne pouvaient laisser planer aucun doute sur la nature des événements, auraient dû être rapportés plus clairement et plus tôt. C'est précisément ce qu'a fait valoir l'Ambassadeur du Nigéria au Conseil de sécurité, le 28 avril, lorsqu'il a déclaré qu'on se préoccupait trop des négociations sur le cessez-le-feu et pas assez des massacres. La Commission est troublée de constater que les comptes rendus des réunions tenues entre des membres du Secrétariat, y compris le Secrétaire général, et des responsables de ce qu'on appelait le Gouvernement intérimaire, montrent que la volonté d'instaurer un cessez-le-feu a toujours pris le pas sur l'indignation morale de plus en plus profonde que les massacres suscitaient au sein de la communauté internationale.

L'entêtement à ne voir dans la situation à Kigali après la mort du Président que la rupture d'un cessez-le-feu qu'il fallait donc rétablir par la négociation, plutôt qu'un génocide perpétré en marge des combats entre les forces gouvernementales rwandaises et le FPR, a été une coûteuse erreur de jugement. Cette erreur a été commise par le Secrétariat, les responsables de la MINUAR et les membres du Conseil de sécurité. Plusieurs de ces derniers ont critiqué la qualité des analyses que le Secrétariat leur avait communiquées en l'occurrence. Pour plusieurs membres non permanents de l'époque, ce sont les renseignements communiqués par la communauté des organisations non gouvernementales qui leur ont ouvert les yeux sur le caractère génocidaire des massacres perpétrés au Rwanda.

9. Une capacité d'analyse insuffisante

Un des problèmes qui ont gêné l'ONU dans son comportement face à la situation au Rwanda a été l'insuffisance de ses capacités d'analyse politique, notamment à l'échelon de la MINUAR mais aussi au Siège. S'agissant de la MINUAR, le commandant de la Force a relevé dans un entretien avec la Commission, un problème fondamental : il n'y avait pas assez de spécialistes des affaires politiques dans la mission de reconnaissance envoyée au Rwanda en août 1993, et l'équipe connaissait mal les réalités politiques sous-jacentes au processus de paix rwandais. Une fois mise en place, la MINUAR a révélé son incapacité d'analyser le renseignement. Au Siège, on n'a pas consacré une attention ou des ressources institutionnelles suffisantes à l'alerte précoce et à l'analyse des risques. Il y aurait eu beaucoup à gagner si on avait engagé une politique préventive plus active visant à déceler les risques de conflit ou de tension, notamment grâce à une coopération institutionnalisée avec les intellectuels et les ONG et à une meilleure coordination entre les différentes entités du système des Nations Unies s'occupant de la situation au Rwanda.

S'agissant de l'analyse des informations, une des grandes questions est de savoir s'il était possible de prédire un génocide au Rwanda. La Commission a reçu des réponses très différentes à cette interrogation, que ce soit des protagonistes rwandais ou des intervenants internationaux qu'elle a rencontrés. Comme indiqué plus haut, les rapports établis en 1993 par les organisations non gouvernementales et l'ONU sur la situation des droits de l'homme révélaient les signes avant-coureurs d'un risque de génocide. La Commission estime qu'on n'a pas suffisamment tenu compte de ces rapports lors de la mise sur pied de la MINUAR, qui a été conçue comme une opération classique de maintien de la paix, régie par les dispositions du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies et

créée à la demande de deux parties en conflit pour les aider à mettre en oeuvre un accord de paix. Malgré les signes avant-coureurs déjà perceptibles lors du processus d'Arusha — notamment le manque d'enthousiasme des extrémistes du parti présidentiel pour le processus de paix et pour le principe du partage du pouvoir, on ne semble guère s'être préoccupé de prévoir ce qu'on ferait au cas où l'Accord de paix serait menacé ou remis en question. On a mis en place la MINUAR sans prévoir un dispositif de repli ou un plan permettant de savoir que faire si tout tournait mal. Il existait des signes avant-coureurs d'un risque de génocide au Rwanda, et aussi des indications très nettes selon lesquelles on préparait des massacres qui pourraient se produire dans le pays au début de 1994. L'absence d'une réaction résolue tient en partie au fait que ni la MINUAR, ni le Secrétariat, ni non plus certains États Membres pouvant jouer un rôle déterminant n'avaient correctement analysé la situation.

L'une des principales tâches de la MINUAR consistait à surveiller l'application de l'Accord de paix d'Arusha. Perceptible dès les premières semaines de présence de la MINUAR au Rwanda, le retard pris par le processus de paix s'est accompagné d'une détérioration continue des conditions de sécurité. Les rapports provenant du terrain faisaient bien état de la multiplication des massacres, de graves tensions ethniques, des activités des milices et de l'importation et de la distribution d'armes. Bien que parfois présentés comme s'ils n'avaient aucun rapport avec les difficultés du processus politique, qui faisaient généralement l'objet d'une analyse distincte, ces faits préoccupants ont été signalés par câble au Siège, sur un ton qui se faisait de plus en plus alarmant.

Dans son rapport au Conseil de sécurité en date du 30 décembre 1993 (S/26927), le Secrétaire général a parlé d'un groupe d'individus bien armés et implacables qui menaient dans la zone démilitarisée des activités visant à perturber le processus de paix ou même à le faire capoter. Les États-Unis ayant demandé d'être plus amplement informés sur ce groupe, lors des consultations plénières du Conseil tenues le 5 janvier 1994, le Représentant spécial et le commandant de la Force ont été priés de transmettre au Siège des informations complémentaires sur la question. Dans une réponse datée du 6 janvier, M. Dallaire a décrit les massacres des 17, 18 et 30 novembre au cours desquels 55 hommes, femmes et enfants avaient été tués. Il a déclaré ne pas détenir de preuves formelles permettant d'identifier les auteurs des massacres, mais a précisé : "le mode d'exécution, la coordination, la dissimulation et les motivations politiques de ces méfaits nous conduisent à croire fermement que leurs auteurs sont bien organisés, informés, motivés et disposés à commettre des assassinats prémédités. Nous n'avons aucune raison de penser que de tels faits ne se reproduiront pas dans l'une ou l'autre région de ce pays où les armes abondent et où règnent les tensions politiques et ethniques".

Ces exemples, ainsi que d'autres faits cités dans le présent rapport, tels que la suite donnée au câble de M. Dallaire et l'analyse des événements qui ont suivi le début du génocide, témoignent des insuffisances institutionnelles dont souffre l'ONU sur le plan des capacités d'analyse. La responsabilité en incombe principalement au Secrétariat, qui agit sous la direction du Secrétaire général.

10. Le manque de volonté politique des États Membres

Une autre raison qui explique le grave échec de la communauté internationale au Rwanda est le manque de volonté politique qui aurait permis de doter la MINUAR du personnel et des ressources matérielles dont elle avait besoin. Même après que le Conseil de sécurité eut décidé d'intervenir pour essayer d'arrêter les massacres et qu'il fut revenu sur sa décision de diminuer les effectifs de la MINUAR, les problèmes que le Secrétariat avait rencontrés depuis le début de la Mission pour obtenir des contingents des États Membres ont persisté. Tel a été le cas en mai et en juin où l'on s'efforçait dans l'urgence de mettre sur pied la MINUAR II. La réticence à envoyer des troupes au Rwanda s'est poursuivie de façon déplorable pendant les semaines qui ont suivi la décision du Conseil de sécurité de porter à 5 500 hommes l'effectif de la MINUAR. Le Secrétariat s'est efforcé des semaines durant d'obtenir des contingents, mais sans succès. Quelques pays africains se sont déclarés disposés à envoyer des troupes, mais à la condition qu'on leur fournirait du matériel et des moyens financiers. Au moment où l'opération Turquoise a quitté le Rwanda, la MINUAR disposait à peine des effectifs minimums pour occuper les zones qui avaient été contrôlées par l'opération dirigée par la France. Le plein des effectifs n'a été déployé que quelques mois plus tard, à un moment où la situation sur le terrain avait changé de façon appréciable. Il faut rendre ici hommage aux pays contributeurs, en particulier le Ghana et la Tunisie, qui ont décidé que leurs troupes resteraient pendant les terribles semaines où se produisait le génocide, malgré le retrait d'autres contingents. En bref, si l'on peut critiquer les fautes et les limitations des troupes de la MINUAR, on ne doit pas oublier la responsabilité de la grande majorité des États Membres de l'Organisation des Nations Unies, qui n'étaient pas disposés à envoyer des troupes ou du matériel au Rwanda.

La volonté politique des États Membres de fournir des contingents aux opérations de maintien de la paix est évidemment essentielle pour permettre à l'Organisation de réagir en cas de conflit. Il faut se féliciter de l'initiative concernant les arrangements relatifs aux forces et moyens en attente qui vise à régler le problème du manque de troupes disponibles lorsque des missions doivent être mises sur pied. Mais ce système dépend également de la volonté des États Membres de s'engager à fournir des troupes et d'autre personnel dans un cas donné.

Une observation générale concernant la nécessité d'une volonté politique est qu'elle doit se manifester de manière égale pour les divers conflits qui se produisent dans le monde. La Commission a entendu maintes déclarations, au cours des enquêtes qu'elle a menées, selon lesquelles le Rwanda ne présentait pas d'intérêt stratégique pour les pays tiers et les mesures prises par la communauté internationale pour faire face à la catastrophe qui menaçait le Rwanda, comparées à celles qu'elle avait prises dans d'autres cas, montraient qu'elle pratiquait une politique de deux poids et deux mesures.

11. Non-protection des dirigeants politiques

La MINUAR a été chargée de protéger un certain nombre de personnalités politiques dont la contribution était essentielle pour appliquer l'Accord d'Arusha. Des hommes politiques modérés et de l'opposition ont rapidement été menacés lorsque les violences ont commencé après le crash de l'avion présidentiel. Certains ont pu être sauvés, notamment le Premier Ministre

/...

désigné, M. Twagiramungu. Un certain nombre d'autres, par contre, ont été tués par des membres de la Garde présidentielle et des éléments de l'armée rwandaise. Au nombre de ceux qui ont été assassinés se trouvaient le Premier Ministre, Mme Agathe Uwilingiyimana, le dirigeant du Parti libéral, M. Landoald Ndasingwa, et l'ancien Ministre des affaires étrangères, M. Boniface Ngulinzira. Le Président de la Cour constitutionnelle, M. Joseph Kavaruganda, a été emmené par des éléments armés de l'armée rwandaise et on ne l'a plus revu. Dans ces cas, la MINUAR n'a pas réussi à assurer à ces personnes la protection nécessaire. Dans le cas du Premier Ministre, les troupes qui la protégeaient ne l'ont pas accompagnée lorsqu'elle s'est enfuie de chez elle et s'est réfugiée dans le complexe des Volontaires des Nations Unies. Comme cela a été décrit ci-dessus, les troupes ont rendu les armes et ont été conduites par les forces gouvernementales rwandaises au camp Kigali, où elles ont été ensuite sauvagement assassinées. Selon la famille de M. Ndasingwa, les gardes postés devant sa maison se sont enfuis lorsque des membres de la Garde présidentielle sont arrivés. M. Ndasingwa, sa femme, ses enfants et sa mère ont tous été abattus. Quant à la famille de M. Kavaruganda, elle a déclaré que les gardes postés devant sa maison n'ont rien fait pour empêcher les soldats rwandais de l'emmener ou de rouer de coups des membres de sa famille, qui ont ensuite pris la fuite. Finalement dans le cas de Ngulinzira, sa famille reproche à la MINUAR que les gardes des Nations Unies qui le protégeaient l'ont emmené avec sa famille à l'École technique officielle. Il a été tué au cours des massacres qui ont eu lieu lorsque le contingent belge a quitté l'école.

Les événements qui se sont produits présentent une caractéristique commune qui montre que les troupes de la MINUAR n’ont pas assuré à ces personnes la protection qui leur avait été promise et sur laquelle elles comptaient. Il est regrettable qu’on n’ait pas pu faire davantage pour résister aux attaques menées contre ces personnalités politiques par la Garde présidentielle et d’autres éléments extrémistes. Comme on l’a signalé ci-dessus, les règles d’engagement de la Mission lui permettaient de recourir à la force en cas de légitime défense, et d’intervenir pour empêcher les crimes contre l’humanité. Cela étant, il faut reconnaître que les forces extrémistes avaient eu tout le temps d’observer le nombre et l’armement des gardes postés par la MINUAR et de neutraliser ces gardes en leur opposant une force supérieure.

Le meurtre tragique des soldats belges montre aussi qu’un certain nombre de problèmes se posaient quant à la capacité de la MINUAR de faire face à une situation de crise. Lorsqu’elle a appris que les soldats gardant le Premier Ministre étaient en difficulté, la MINUAR n’a pas pris de mesures suffisamment énergiques pour s’informer de ce qui était arrivé et empêcher les meurtres. Le commandant de la Force a déclaré que lorsqu’il était passé à côté du camp Kigali et avait vu les soldats belges couchés au sol, il n’avait pu obtenir que le chauffeur de sa voiture, qui était un membre des forces gouvernementales rwandaises, s’arrête. Le commandant du secteur de Kigali a dit qu’il n’avait appris qu’à 22 heures la mort des parachutistes belges. Bien que le commandant de la Force n’ait pu s’approcher du groupe de soldats belges, il est inquiétant de constater que les communications entre les différents éléments de la MINUAR n’aient pas permis à l’information concernant la situation dangereuse dans laquelle se trouvaient les Belges d’être dûment transmise, si bien qu’il n’a été possible de s’informer du sort des parachutistes qu’après leur mort.

L'échec dans ces cas semble attribuable à certains égards au fait que le quartier général de la MINUAR n'a pas donné les ordres nécessaires, mais il est dû aussi aux soldats de la Mission eux-mêmes qui, en n'opposant pas de résistance aux menaces dirigées contre les personnes qu'ils protégeaient dans certains des cas décrits ci-dessus, comme ils auraient pu le faire selon leurs règles d'engagement, n'ont pas fait preuve de suffisamment de détermination pour s'acquitter de leur mission.

12. Non-protection des civils

Le rôle de la MINUAR dans la protection des civils durant le génocide est l'une des questions les plus débattues et les plus douloureuses de cette période. Des membres de la MINUAR ont fait des efforts considérables, quelquefois au risque de leur vie, pour protéger des civils qui se trouvaient en danger durant les massacres. Il ne semble cependant pas que les ordres donnés aux différents niveaux de la hiérarchie sur ce point aient été clairs et cohérents. Pendant les premiers jours du génocide, des milliers de civils se sont rassemblés sur les lieux où des troupes des Nations Unies étaient stationnées, comme le stade Amahoro et l'École technique à Kicukiro. Lorsque la MINUAR s'est retirée des zones placées sous sa protection, les civils se sont trouvés en danger. Il semble malheureusement prouvé que dans certains cas, en plaçant leur confiance dans la MINUAR, certains d'entre eux ont été exposés à un danger accru lorsque les troupes des Nations Unies se sont retirées.

Selon le commandant et le commandant adjoint de la Force, l'ordre d'évacuer n'est pas venu du quartier général de la MINUAR. Il semblerait avoir été donné par le commandement du contingent belge à la MINUAR. Il ne fait aucun doute que la décision d'évacuer l'École, en laissant des milliers de réfugiés à la merci des forces de l'Interahamwe qui n'attendaient que le départ des troupes, a été ressentie de façon très douloureuse par le peuple rwandais, en particulier par les survivants du génocide. L'impression que l'on a abandonné délibérément un groupe de civils a jeté un grave discrédit sur l'Organisation.

Lorsque le contingent de la MINUAR a quitté l'École technique officielle, il ne pouvait y avoir le moindre doute quant au danger mortel qui menaçait les citoyens qui avaient cherché refuge auprès de ce contingent. Les forces de l'Interahamwe et du Gouvernement rwandais étaient postées depuis des jours à l'extérieur de l'École. La manière dont les troupes de la MINUAR sont parties, en essayant de faire croire aux réfugiés qu'en fait elles ne partaient pas, était ignominieuse. Si une décision d'une importance aussi capitale que celle d'évacuer l'École technique officielle a été prise sans ordre du commandant de la Force, cela dénote de graves problèmes de commandement et de contrôle à l'intérieur de la MINUAR.

La Commission d'enquête note que le Tribunal pénal international pour le Rwanda a récemment déclaré M. Georges Rutaganda coupable de génocide et l'a condamné à l'emprisonnement à vie, pour le rôle qu'il a joué dans l'attaque contre l'École technique officielle.

13. Non-protection du personnel national

Les violences dont les fonctionnaires des Nations Unies et le personnel associé, ainsi que d'autres agents humanitaires font l'objet de plus en plus souvent au cours des conflits armés constituent un aspect tragique de ces conflits. Le génocide au Rwanda a fait de nombreuses victimes parmi le personnel des Nations Unies : 12 soldats de la paix et un certain nombre d'agents civils locaux ont été sauvagement assassinés. Les efforts qui ont été faits depuis 1994 pour renforcer la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé ont été des plus encourageants, mais on pourrait faire encore davantage, en particulier élargir la portée de la protection accordée par la convention des Nations Unies sur ce sujet.

La Commission d'enquête s'est entretenue avec plusieurs personnes qui faisaient partie du personnel national des Nations Unies au Rwanda au moment du génocide. Lorsque le personnel civil international des Nations Unies a été évacué, le personnel national est resté sur place. Certaines de ces personnes sont très amères en raison de ce qu'elles considèrent comme un traitement discriminatoire de la part des Nations Unies s'agissant de la sécurité de différents groupes de personnel. On a même allégué que les agents des Nations Unies auraient couru des risques plus grands du fait qu'ils travaillaient pour l'Organisation. Les règles des Nations Unies en vigueur à l'époque ne permettaient pas d'évacuer le personnel national. Les décisions qui ont été prises alors étaient sans doute conformes à ces règles, mais il ne fait aucun doute que celles-ci ont porté gravement atteinte à la confiance entre les membres du personnel. La Commission considère comme une mesure positive les modifications apportées depuis au Règlement du personnel, qui permet maintenant la réinstallation du personnel à l'intérieur du pays, mais elle estime aussi qu'il faut étudier sérieusement la possibilité d'assurer l'évacuation dans les cas où la réinstallation serait une option moins souhaitable. Il va sans dire que chaque fonctionnaire, international ou national, doit savoir précisément sur quelle protection il peut compter en période de crise. Le fait que les Rwandais travaillant pour les Nations Unies croyaient à tort que l'Organisation pouvait et voudrait les protéger montre que ceux qui étaient chargés d'assurer la sécurité – en particulier le Représentant spécial et le fonctionnaire chargé des questions de sécurité – ont gravement failli à leur tâche s'agissant d'informer correctement le personnel.

14. Circulation de l'information

La circulation de l'information entre le Rwanda et le Secrétariat s'est effectuée à plusieurs niveaux. Des télégrammes codés étaient envoyés soit par le Représentant spécial, soit par le commandant de la Force, et adressés au Secrétaire général, aux chefs des départements concernés, principalement Annan en sa qualité de chef du Département des opérations de maintien de la paix, ainsi que Jonah et Goulding, chefs du Département des affaires politiques, ou à Baril. Les télégrammes émanant du Siège étaient normalement signés soit par le chef du département concerné, soit dans certains cas par le Conseiller militaire, chef d'état-major du Secrétaire général, ou par son Représentant spécial au Conseil de sécurité. Les télégrammes d'Annan étaient en fait souvent signés par son adjoint, Riza, qui s'occupait au jour le jour au Département des opérations de maintien de la paix des questions intéressant la MINUAR. La

distribution des télégrammes codés était parfois assortie d'une restriction, ces télégrammes s'adressant à certains destinataires "seulement". Outre les télégrammes codés, il y avait d'autres échanges de correspondance qui s'effectuaient ouvertement par télécopie. Les communications écrites étaient régulièrement complétées par des conversations téléphoniques, dont il reste peu de traces écrites dans les archives.

À l'époque de la crise du Rwanda, le Secrétaire général avait déjà décidé qu'il serait représenté au Conseil de sécurité par un Représentant spécial. Lui-même assistait rarement aux consultations du Conseil de sécurité. L'Ambassadeur Gharekhan a été nommé Représentant spécial de M. Boutros-Ghali au Conseil. Gharekhan était chargé d'informer le Conseil, au nom du Secrétaire général, au sujet des différentes questions figurant à l'ordre du jour, souvent sur la base de notes préparées à son intention par les départements organiques concernés. Ces départements n'étaient normalement pas représentés aux consultations plénières. Gharekhan a déclaré à la Commission d'enquête qu'outre la documentation fournie par les départements, il disposait des renseignements communiqués directement par téléphone par le Représentant spécial ou par le commandant de la Force de la mission dont il allait parler devant le Conseil de sécurité. Cette procédure permettait à Gharekhan d'avoir des échanges de vues directs avec les responsables sur le terrain, mais d'un point de vue institutionnel, elle excluait ceux qui étaient chargés au jour le jour du travail de fond sur les questions examinées par le Conseil. L'absence de contact direct entre les départements organiques concernés et le Conseil de sécurité créait une coupure qui nuisait à la qualité de l'information fournie au Conseil de sécurité; en outre, il était certainement plus difficile pour les fonctionnaires des départements organiques du Secrétariat de suivre dans ces conditions les délibérations du Conseil. Les représentants de plusieurs États membres du Conseil de sécurité que la Commission d'enquête a interviewés se sont plaints de la qualité insuffisante de l'information fournie par le Secrétariat. Il convient d'ajouter également que les États Membres qui connaissaient de façon approfondie la situation au Rwanda auraient pu faire davantage pour partager avec le Secrétariat les informations dont ils disposaient.

Des problèmes existaient en ce qui concerne la transmission de l'information entre le Rwanda et le Siège de l'ONU. La MINUAR a présenté une série de rapports très inquiétants d'où il ressortait que la situation au Rwanda risquait de dégénérer en violence ethnique. Il existait donc des informations connues de la MINUAR, du Siège des Nations Unies et de gouvernements clefs — faisant état d'une stratégie et d'une menace d'extermination des Tutsis, d'assassinats ethniques et politiques répétés ou systématiques, de listes de condamnés à mort, ainsi que des informations signalant périodiquement l'entrée d'armes au Rwanda et la distribution de ces armes à la population et de propagande incitant à la haine. Qu'on n'ait pas fait davantage pour donner suite à ces informations et pour agir rapidement montre que le Siège de l'Organisation et la MINUAR, mais aussi les gouvernements qui étaient tenus au courant de la situation par celle-ci, en particulier ceux de la Belgique, de la France et des États-Unis, ont manqué à leurs obligations, avec les lourdes conséquences qui en ont découlé. Le fait que des mesures énergiques n'ont pas été prises comme suite aux télégrammes de Dallaire s'inscrit dans le tableau plus vaste de l'absence de réponse aux avertissements ainsi donnés. De plus, le fait que l'Organisation avait des contacts étroits avec des gouvernements clefs

au sujet de cette information ne change rien au fait que cette même information aurait dû être portée constamment et de façon aussi détaillée à l'attention de tous les membres du Conseil.

15. Problèmes d'organisation

Les problèmes d'organisation qui se sont posés tant à la MINUAR qu'au Siège ont eu une incidence préjudiciable sur la manière dont l'ONU a fait face aux événements au Rwanda.

À la MINUAR, il est clair que les rapports entre Booh Booh et Dallaire étaient difficiles. Les chefs de département à New York étaient au fait de la situation et ne sont pas intervenus. Ces difficultés relationnelles tenaient en partie au fait que le commandant de la Force était arrivé le premier dans la zone de déploiement et y avait mis la MINUAR en place. Beaucoup plus tard, lorsque le génocide a commencé, les rôles respectifs sembleraient n'avoir pas été clairement définis. La MINUAR se serait ressentie du manque d'ascendant politique du Représentant spécial, mais aussi de problèmes de direction militaire imputables à la multiplicité des tâches dont le commandant de la Force avait à s'acquitter au cours de ces premiers jours chaotiques. Il ressort également des archives de la Mission que la coopération interne était problématique dans certains domaines clefs, comme le montrent par exemple les rapports difficiles entre Booh Booh et son bureau, d'une part, et le chef de l'administration, M. Hallqvist, qui a démissionné après quelques mois de service.

Les rapports entre le Secrétaire général et le Conseil de sécurité constituent un trait unique de la Charte des Nations Unies. Le Secrétaire général a la possibilité, mais aussi la responsabilité, de porter à l'attention du Conseil les questions sur lesquelles il y a lieu d'agir. Il peut exercer une influence décisive sur la prise de décisions au Conseil et mobiliser la volonté politique des membres pour ce qui a trait aux questions clefs inscrites à l'ordre du jour. Boutros-Ghali était absent de New York pendant une bonne partie de la période du génocide. La Commission d'enquête se rend compte que les secrétaires généraux ne peuvent être présents à toutes les séances du Conseil. Les archives contiennent des câbles quasi quotidiens informant le Secrétaire général du déroulement des événements à Kigali et au quartier général de la Mission, ainsi que certaines des réponses au quartier général, parfois assorties d'observations du Secrétaire général. La Commission en conclut que le Secrétaire général a été tenu au fait des faits nouveaux les plus importants intervenus au Rwanda. Cela étant, le rôle incombant au Secrétaire général vis-à-vis du Conseil dans des situations de crise réelle telles que celle du génocide rwandais, ne peut que dans une certaine mesure être joué par personnes interposées. Si la possibilité de contacts directs entre le Secrétaire général et le Conseil de sécurité dans son ensemble, d'une part, et ses membres, de l'autre, ne s'offre pas, le Secrétaire général ne peut influer sur la prise de décisions au Conseil de façon aussi efficace ou décisive que s'il était présent.

16. Évacuation de nationaux : différents rôles des troupes internationales

Le déploiement rapide de contingents nationaux chargés d'évacuer les expatriés de Kigali a valu la vie sauve à bon nombre des intéressés. Il n'en reste pas moins que le manque de coordination avec l'ONU sur le terrain avant que les opérations ne débutent doit être déploré. Les responsables de la MINUAR et ceux du Secrétariat auraient dû être mieux informés des opérations d'évacuation envisagées.

La rapidité avec laquelle l'opération française a été menée dans les heures qui ont suivi la destruction en vol de l'avion présidentiel montre également que certains des principaux États Membres intéressés et la MINUAR n'analysaient pas la situation de la même manière. Dès qu'il a été su que l'appareil avait été abattu, la France, la Belgique, les États-Unis et l'Italie ont manifestement jugé la situation suffisamment explosive pour qu'il soit procédé à l'évacuation immédiate de leurs nationaux. Au cours de ces premières heures décisives, la MINUAR s'efforçait encore de déterminer ce qui s'était passé et d'établir la communication entre ses propres unités.

Les rôles différents joués par les troupes belges dans les heures qui ont suivi l'attentat figurent au nombre des sujets de préoccupation recensés par la Commission. Le contingent belge était encore le mieux équipé et le plus nombreux de la MINUAR. L'arrivée d'autres troupes belges a brouillé la perception du contingent Kibat. Dallaire a également déclaré à la Commission que les troupes belges de la MINUAR avaient commencé de recevoir leurs ordres de la force d'évacuation et de partager leur matériel avec elle, ce qui avait amoindri la capacité d'action de la MINUAR dans les premiers jours du génocide.

17. Opération Turquoise

Dirigée par la France et menée avec l'autorisation du Conseil de sécurité, l'opération Turquoise n'avait pas été placée sous le commandement de l'ONU. La Commission ne l'analysera que pour ce qui l'intéresse en vertu de son mandat, à savoir le rôle de l'ONU jusqu'en juillet 1994.

Les opinions divergent quant à l'efficacité avec laquelle l'opération a permis de secourir ceux dont la vie était en danger dans la zone humanitaire. Bien des interlocuteurs de la Commission tiennent qu'elle a permis de sauver bon nombre de vies dans une situation où peu d'autres initiatives avaient été prises à cette fin. Certains se sont néanmoins interrogés sur diverses questions de principe difficiles touchant notamment les rapports avec l'ONU. La décision d'autoriser l'opération n'avait pas été prise à l'unanimité et les cinq membres du Conseil qui s'étaient abstenus avaient exprimé leur vive préoccupation à ce sujet.

De même que le déploiement rapide de forces nationales d'évacuation, la mobilisation soudaine de milliers d'hommes pour l'opération Turquoise, alors que le Département des opérations de maintien de la paix s'efforçait depuis plus d'un mois d'obtenir les troupes nécessaires pour renforcer la MINUAR II, a montré à quel point la volonté politique d'engager du personnel au Rwanda était inégale. La Commission juge regrettable que les ressources affectées à

l'opération Turquoise par la France et d'autres pays n'aient pas plutôt été mises à la disposition de la MINUAR II.

Le Secrétaire général est personnellement intervenu en faveur de l'autorisation de l'opération Turquoise. La Commission note que le commandant de la Force avait soigneusement analysé les problèmes que l'opération pourrait causer à la MINUAR et avait fait connaître sa position. L'une des difficultés qu'il signalait résidait dans le déséquilibre entre le mandat de la MINUAR, opération menée du début à la fin en vertu du Chapitre VI, et l'autorisation de Turquoise donnée en vertu du Chapitre VII. La coexistence dans la même zone de conflit de deux opérations, l'une et l'autre autorisées par le Conseil de sécurité, mais investies de pouvoirs si différents, était problématique.

Le chevauchement des pays fournisseurs de contingents a également causé des problèmes à la MINUAR. Le 21 juin, Dallaire a en effet décidé d'évacuer 42 Casques bleus originaires du Congo, du Sénégal et du Togo, pays francophones, et de les faire remplacer par du personnel de l'ONU en provenance de Nairobi (Kenya) en raison des réactions négatives du FPR suscitées par leur participation à l'opération Turquoise.

Des affrontements directs entre la force et le FPR se sont produits ou ont menacé de se produire au cours de l'opération Turquoise. Comme on l'a indiqué plus haut, il a été demandé à la MINUAR de faire passer des messages entre l'un et l'autre, tâche pour le moins malaisée.

18. Le Rwanda en tant que membre du Conseil de sécurité

Le fait que le Rwanda, représenté par le gouvernement Habyarimana, était membre du Conseil de sécurité depuis janvier 1994 a compliqué la tâche du Conseil. En effet, l'une des parties à l'Accord de paix d'Arusha avait ainsi pleinement accès aux discussions du Conseil et pouvait essayer d'y influer sur la prise de décisions. Que l'une des parties à un conflit inscrit à l'ordre du jour du Conseil ait été le pays hôte d'une opération de maintien de la paix, à l'encontre duquel un embargo sur les armes a par la suite été imposé par cet organe dont il était membre, voilà qui ne pouvait avoir que des effets malencontreux.

Les dommages causés ressortent clairement du comportement des représentants du Rwanda au Conseil de sécurité pendant la période considérée. Fonctionnaires du Secrétariat et représentants des États membres du Conseil à l'époque ont les uns et les autres informé la Commission que la présence du Rwanda avait influé de façon préjudiciable sur la qualité de l'information que le Secrétariat estimait pouvoir apporter au Conseil, aussi bien que sur la nature des débats de cet organe.

19. Observations finales

Le 15 novembre 1999, quelques semaines avant la soumission du présent rapport, le Secrétaire général a publié un rapport sur la chute de Srebrenica (A/54/549). Il est clair que certaines des critiques formulées au sujet des actions de l'ONU dans ce rapport et les leçons tirées de l'affaire valent aussi pour ce qui a trait au rôle joué par l'Organisation au Rwanda.

L’une des leçons de Srebrenica est qu’"une tentative délibérée et systématique de terrifier, d’expulser ou d’assassiner un peuple tout entier doit susciter non seulement une réponse décisive mettant en oeuvre tous les moyens nécessaires, mais aussi la volonté politique de mener cette réponse jusqu’à sa conclusion logique" (par. 502). Face au risque de génocide qui pesait sur le Rwanda et au passage à l’acte systématique qui a suivi, l’obligation d’agir qu’avait l’ONU transcendait les principes auxquels a jusqu’à présent répondu le maintien de la paix. Il ne peut en effet y avoir de neutralité face au génocide, d’impartialité face à une campagne d’extermination dirigée contre un groupe de population. Bien que la présence des soldats de la paix de l’ONU au Rwanda ait d’abord pris la forme d’une opération de maintien de la paix classique visant à assurer l’application d’un accord de paix existant, les débuts du génocide auraient dû amener les décideurs de l’ONU, Secrétaire général et Conseil de sécurité, d’une part, fonctionnaires du Secrétariat et responsables de la MINUAR, de l’autre, à se rendre compte que le mandat initial de la Mission, de même que le rôle de médiateur neutre dévolu à l’ONU, ne répondaient plus aux impératifs de la situation et qu’une intervention plus énergique d’un autre ordre s’imposait, de même que la mobilisation des moyens nécessaires à cet effet.

La Commission partage l’avis du Secrétaire général suivant lequel "Lorsque la communauté internationale s’engage solennellement à protéger et défendre des civils innocents contre des massacres, elle doit avoir la volonté de mettre les moyens nécessaires au service de cet engagement" (par. 504). Le génocide rwandais montre aussi que l’ONU doit avoir conscience du fait que sa présence dans une zone de conflit suscite chez les civils une attente de protection dont il doit être tenu compte lorsque sont analysés les moyens nécessaires à la conduite d’une opération. Que l’obligation de protéger les civils soit explicitement énoncée ou non dans le mandat d’une opération de maintien de la paix, l’ONU doit être préparée à répondre à l’attente de protection suscitée par sa présence même.

Dans son rapport, le Secrétaire général encourage les États Membres à engager un processus de réflexion dont le but serait de faire le point sur la capacité de l’ONU à répondre aux différentes formes de conflit, et d’améliorer cette capacité. Au nombre des problèmes qu’il mentionne à cet égard figurent l’inadéquation entre les ressources et les mandats et une idéologie d’impartialité, y compris face aux tentatives de génocide. Comme le montre clairement ce qui précède, chacun de ces deux éléments a joué dans les défaillances de l’ONU au Rwanda. La Commission estime que le processus d’analyse et de discussion suggéré dans le rapport sur Srebrenica devrait être mis en train rapidement afin de remédier aux erreurs dans lesquelles est tombé le maintien de la paix à la fin de ce siècle et de faire face aux défis du prochain. Elle veut espérer que le présent rapport contribuera à dynamiser ce processus.

D’ordre général, certaines des leçons à tirer de la crise du Rwanda se rapportent à la mesure dans laquelle l’ONU est capable de mener des opérations de maintien de la paix et disposée à le faire. D’autres, plus spécifiques, ont expressément trait aux rapports entre l’Organisation et le Rwanda.

L'ONU a failli à ses obligations envers le peuple rwandais lors du génocide de 1994. L'Organisation elle-même, mais aussi ses États Membres, auraient dû reconnaître plus clairement, plus franchement et beaucoup plus rapidement leurs torts et faire amende honorable. Le présent rapport vise à déterminer la dimension et les raisons de ce manquement. Se fondant sur ses propres conclusions au sujet des échecs passés, la Commission a également formulé des recommandations pour l'avenir. Ce faisant, elle espère avoir défini le cadre dans lequel pourraient être améliorés les rapports entre le Gouvernement et le peuple rwandais, d'une part, et l'Organisation des Nations Unies, de l'autre. Les premiers et la deuxième devront témoigner d'une authentique volonté d'apaisement pour ce faire. Les entretiens que la Commission a eus avec les dirigeants rwandais et les responsables de l'ONU ont montré que cette volonté existe.

Seul un partenariat revivifié permettra de relever les défis de demain. Les séquelles du génocide demeurent, dans la douleur de ceux qui ont perdu des êtres aimés, dans les efforts de réconciliation entre les Rwandais, dans l'action menée en vue de traduire les responsables en justice, dans les problèmes que continue de poser le déplacement, aussi bien que dans la quête d'un équilibre entre les besoins et les intérêts de ceux qui ont survécu au génocide sans quitter le Rwanda et des réfugiés qui reviennent de l'étranger. Elles demeurent aussi dans la force armée de l'Interahamwe qui subsiste dans la région des Grands Lacs, ainsi que dans l'instabilité dont celle-ci continue de se ressentir. L'un des défis que l'ONU pourra relever à l'avenir consistera à aider à la reconstruction du Rwanda et à la réconciliation nationale.

IV. RECOMMANDATIONS

1. Le Secrétaire général devrait lancer, à l'échelle du système des Nations Unies, un plan d'action pour prévenir le crime de génocide qui aurait aussi pour objectif de fournir une contribution à la Conférence mondiale de 2001 contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

2. Des efforts renouvelés devraient être fournis pour améliorer la capacité de l'ONU en matière de maintien de la paix, y compris en mettant les ressources nécessaires à sa disposition : la volonté politique d'agir dans ce sens devrait être mobilisée dans le cadre du Sommet et de l'Assemblée du millénaire. Pour chaque opération de maintien de la paix, les règles d'engagement applicables devraient être clairement indiquées.

3. L'ONU — et notamment le Conseil de sécurité et les pays fournisseurs de troupes — doivent être disposés à passer à l'action pour prévenir des actes de génocide ou des violations massives des droits de l'homme en quelque endroit qu'ils puissent avoir lieu. La volonté politique d'agir ne doit pas être assujettie à deux poids deux mesures.

4. La capacité d'alerte précoce de l'ONU doit être améliorée grâce à une meilleure coopération avec les acteurs extérieurs, y compris les organisations non gouvernementales et la communauté universitaire, et au sein du Secrétariat.

5. Des efforts doivent être faits pour améliorer la protection des populations civiles dans les situations de conflit.

6. La sécurité des personnels de l'ONU et associés doit faire l'objet d'améliorations supplémentaires. Il conviendrait d'examiner l'opportunité de modifier les règles en vigueur afin de permettre l'évacuation hors des zones de crise du personnel recruté localement.

7. Il conviendrait d'assurer une coopération effective entre les fonctionnaires responsables de la sécurité des différentes catégories de personnel sur le terrain.

8. Il conviendrait d'organiser une circulation efficace de l'information au sein du système des Nations Unies.

9. De nouvelles améliorations devraient être apportées à l'alimentation du Conseil de sécurité en informations.

10. Il conviendrait d'améliorer la circulation de l'information en matière de droits de l'homme.

11. Les opérations d'évacuation nationales doivent être coordonnées avec les missions de l'ONU sur le terrain.

12. Il conviendrait d'étudier plus à fond l'opportunité de suspendre la participation du représentant d'un État membre du Conseil de sécurité lorsque prévalent des circonstances aussi exceptionnelles que la crise du Rwanda.

13. La communauté internationale devrait appuyer les efforts fournis par le Rwanda pour reconstruire la société après le génocide, en prêtant plus particulièrement attention aux besoins en matière de reconstruction, réconciliation et respect des droits de l'homme, et en gardant à l'esprit les besoins respectifs des rescapés, des réfugiés revenus au pays et des autres groupes affectés par le génocide.

14. L'ONU devrait reconnaître sa part de responsabilité pour n'avoir pas fait assez pour prévenir ou interrompre le génocide au Rwanda. Le Secrétaire général devrait chercher activement un nouveau départ dans les relations entre l'ONU et le Rwanda.

La Commission sait qu'un certain nombre de mesures ont déjà été prises au cours des dernières années pour améliorer la capacité de l'ONU à intervenir dans les conflits, et ceci plus particulièrement en réponse à certaines des erreurs commises au Rwanda. Par exemple, des améliorations ont été apportées à la façon dont le Secrétariat informe le Conseil de sécurité. Des mécanismes internes ont également été mis sur pied afin de renforcer la capacité du Secrétariat en matière d'alerte précoce et de réaction rapide. Ceci dit, un certain nombre de mesures supplémentaires doivent être prises avec détermination si l'on veut que l'ONU soit mieux préparée à prévenir de futurs désastres qu'elle ne l'était à prévenir et gérer la tragédie rwandaise. La Commission recommande les actions suivantes.

1. Un plan d'action pour prévenir le génocide. La Commission recommande que le Secrétaire général lance un plan d'action des Nations Unies pour prévenir le génocide. Alors que cinq années se sont déjà écoulées depuis le génocide rwandais, il est plus que temps de transposer dans la réalité concrète du travail quotidien des Nations Unies l'obligation de "prévenir et réprimer" le crime de génocide prévue par la Convention sur le génocide. Ce plan devrait viser à sensibiliser encore plus l'ensemble des organismes des Nations Unies à la nécessité de prévenir et combattre le génocide et les autres violations massives des droits de l'homme et à accroître leur capacité dans ce domaine; il devrait aussi avoir pour résultat de transposer dans la pratique les enseignements des tragédies survenues au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie. Toutes les composantes de l'Organisation des Nations Unies, y compris les États Membres, devraient examiner quelles actions ils devraient entreprendre pour lutter contre des crimes aussi horribles. Le plan devrait inclure un mécanisme de suivi qui veillerait à ce que ces actions soient effectivement entreprises. Un plan d'action pour prévenir le génocide pourrait aussi apporter une contribution concrète à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée prévue pour l'année 2001.

Dans le cadre de ce plan, la prévention du crime de génocide devrait être incluse comme composante spécifique des efforts tendant à améliorer la capacité de l'ONU en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits. Les personnels du Siège, des institutions spécialisées et des programmes et, bien sûr, des missions sur le terrain, devraient recevoir une formation spécifique leur permettant de repérer les signes avant-coureurs de génocide, de les analyser et de mettre en place des réponses appropriées. Il conviendrait d'exploiter les compétences acquises au cours des dernières années par les Tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Sur le plan technique, les États Membres et l'ONU devraient travailler ensemble à améliorer leur capacité à bloquer les médias coupables d'incitation à la haine. Le plan devrait prévoir des réseaux de coopération avec les organisations humanitaires, les établissements universitaires et les organisations non gouvernementales, dans le but d'améliorer la capacité d'alerte précoce et de réaction rapide. Un dialogue plus intense devrait être instauré entre le Secrétariat et le Conseil de sécurité sur la nécessité d'agir de façon préventive et, chaque fois que nécessaire, de prendre des mesures contraignantes pour faire cesser les actes de génocide et autres violations massives des droits de l'homme qui pourraient se produire à l'avenir.

Dans tous les cas où cela se justifie, la planification des opérations de maintien de la paix devrait comporter un volet spécifique sur la prévention du crime de génocide. Dans les situations où une opération de maintien de la paix risque de se voir confrontée à des massacres ou à un génocide, son mandat et ses règles d'engagement doivent énoncer clairement que l'obligation traditionnelle de neutralité ne saurait s'appliquer à ces situations, et l'opération doit être dotée dès le départ des moyens nécessaires.

Désigner le génocide par son nom chaque fois que cela se justifie et assumer la responsabilité d'intervenir qui en découle. Les États doivent être prêts à appeler un génocide un génocide chaque fois que les critères de qualification de ce crime sont remplis, et à assumer l'obligation d'intervenir

qui découle de cette qualification. La nécessité d'empêcher les crises de s'aggraver et de déboucher sur un génocide doit faire l'objet d'une attention plus soutenue.

2. La Commission recommande que des mesures soient prises pour améliorer la capacité de l'ONU à mener des opérations de maintien de la paix, et en particulier à effectuer le déploiement de ses missions sur le terrain dans des délais suffisamment rapides. La question n'est pas nouvelle, et des recommandations similaires ont été faites par d'autres organes, mais si son importance a été soulignée à de nombreuses reprises, le problème n'en reste pas moins entier. L'ONU demeure la seule organisation en mesure de conférer une légitimité universelle aux efforts de maintien de la paix. Même si des initiatives importantes peuvent être prises au niveau régional, l'ONU doit avoir les moyens et la volonté d'exercer la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales que lui confère sa Charte, quel que soit l'endroit où se déroule un conflit. La Commission espère que le Secrétaire général et les États Membres profiteront de l'occasion fournie par le Sommet et l'Assemblée du millénaire l'année prochaine pour mobiliser la volonté politique nécessaire pour résoudre les problèmes auxquels est actuellement confrontée l'ONU dans le domaine du maintien de la paix, pour tirer les enseignements des échecs passés, y compris au Rwanda, et pour prendre les mesures qui permettront d'affronter les défis de l'avenir. Pour ceci, il faudrait notamment :

– Mobiliser les ressources nécessaires au maintien de la paix. Les États Membres doivent être disposés à fournir dans les meilleurs délais les troupes nécessaires aux Nations Unies. La participation à des initiatives comme celle des arrangements relatifs aux forces en attente doit certes être encouragée, mais il est également important qu'elle s'accompagne de la volonté politique d'autoriser le déploiement de ces forces dites en attente lorsqu'un conflit particulier l'exige.

  La crédibilité de l'ONU en matière de maintien de la paix exige que ses opérations soient dotées des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mandat.

  Elle exige aussi que les pays fournisseurs de troupes s'abstiennent de retirer leurs contingents d'une opération de maintien de la paix lorsque ce retrait risque de compromettre l'opération en question ou de la mettre en danger. Toute décision de retirer ou de réduire un contingent doit être prise en étroite coordination avec le Secrétariat.

– Renforcer les moyens du Secrétariat en matière de planification d'urgence, tant pour les opérations de maintien de la paix encore à venir que pour les opérations en cours dont le mandat demande à être modifié.

– Prendre des mesures pour mettre rapidement des moyens logistiques à la disposition des contingents qui en sont dépourvus, soit en faisant une meilleure utilisation de la Base logistique de Brindisi, soit en sollicitant des contributions de pays donateurs. Le Secrétariat devrait se voir donner les ressources qui lui permettraient de fonctionner comme une bourse des matériels et moyens de formation où les besoins des uns et les disponibilités des autres seraient rapprochés. L'ONU et les organisations

régionales et sous-régionales concernées devraient mener des discussions pratiques sur les mesures à prendre pour améliorer la fourniture de matériels aux opérations de maintien de la paix. La Commission recommande avec insistance que soient relancés les efforts tendant à résoudre le problème récurrent de l'appui logistique à fournir aux contingents des pays en développement.

– Faire en sorte que les mandats correspondent pleinement aux besoins sur le terrain. L'élaboration du mandat d'une mission doit être guidée par le type de déploiement requis sur le terrain bien plus que par des considérations financières à court terme. Les projets de mandat soumis au Conseil de sécurité doivent refléter les besoins réels de la mission plutôt que sur un supposé consensus qui se serait dégagé à l'avance entre les membres. Le mandat d'une mission doit être suffisamment musclé dès le début de l'opération. Il doit aussi être suffisamment souple pour donner au commandant de la Force la marge de manoeuvre nécessaire pour suivre au plus près l'évolution de la situation sur le terrain.

– Faire en sorte que les principaux responsables d'une opération prennent leurs fonctions suivant un scénario bien organisé. Le Représentant spécial du Secrétaire général devrait être nommé rapidement, avoir de préférence l'expérience de négociation de paix ayant précédé le lancement d'une mission de maintien de la paix, et être parmi les premiers à prendre son poste sur le terrain. Il est essentiel d'établir une bonne coopération entre les responsables civils et militaires de la mission.

– Assurer une étroite coordination entre le Secrétariat et les organismes concernés de l'ONU dans la planification et le déploiement des opérations de maintien de la paix. Il importe également de continuer d'améliorer la coordination et la coopération entre les opérations de maintien de la paix et les ONG actives sur le théâtre de l'opération.

– Faire en sorte que la planification des nouvelles opérations de maintien de la paix prenne pleinement en compte les enseignements tirés des missions antérieures.

– Améliorer la coopération entre l'ONU d'une part et les organisations régionales et sous-régionales d'autre part. Les contacts existants pourraient être intensifiés, notamment pour améliorer la coopération pratique dans le domaine du maintien de la paix. Les contacts entre le Conseil de sécurité et les représentants des organisations régionales et sous-régionales actives en matière de paix et de sécurité devraient être encore plus réguliers et directs.

– Il ne devrait jamais y avoir aucun doute sur la nature des règles d'engagement applicables pendant le déroulement d'une opération de maintien de la paix. Ces règles doivent faire l'objet d'une approbation formelle du Siège, qui est tenu de la donner.

3. L'ONU – et notamment le Conseil de sécurité et les pays fournisseurs de troupes – doivent être disposés à passer à l'action pour prévenir des actes de génocide ou des violations massives des droits de l'homme en quelque endroit

qu'ils puissent avoir lieu. La volonté politique d'agir ne doit pas être assujettie à deux poids et deux mesures.

4. Améliorer la capacité d'alerte précoce de l'ONU, et notamment sa capacité d'analyser l'information et d'y réagir. Des mesures de sensibilisation à l'importance de l'alerte précoce et de la réaction rapide ont déjà été prises dans différents secteurs du Secrétariat. La Commission estime néanmoins qu'il est essentiel de continuer à améliorer la capacité de l'Organisation à analyser les informations disponibles sur les conflits potentiels, à réagir à ces informations, et à engager des actions préventives. Il est également essentiel d'améliorer la coopération entre les départements du Secrétariat, le Coordonnateur des Nations Unies pour la sécurité, les programmes et institutions spécialisées et les acteurs extérieurs, y compris les organisations régionales et sous-régionales, les ONG et le milieu universitaire. Comme il est dit au paragraphe 1 ci-dessus, la Commission estime que les activités d'alerte précoce devraient accorder une attention particulière à la prévention du génocide.

5. Mieux assurer la protection des civils dans les situations de conflit ouvert ou larvé. Il faudrait que les mandats des opérations de maintien de la paix contiennent lorsqu’il y a lieu des dispositions visant expressément à assurer la protection des populations civiles et que soient mobilisées les ressources nécessaires à cet effet. Dans ce contexte, la Commission recommande que le Secrétaire général et le Conseil de sécurité s’attachent à donner suite aux recommandations formulées dans le rapport récent du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé (S/1999/957).

Le Secrétaire général doit pouvoir s’affirmer et jouer son rôle en toute indépendance si l’on veut que l’Organisation des Nations Unies prévienne les conflits avec efficacité. Il mérite que les Membres de l’Organisation l’appuient sans défaillance dans ses tentatives visant à régler les conflits de bonne heure.

6. Il faudrait que la sécurité du personnel des Nations Unies et de celui qui lui est associé, y compris les agents recrutés localement, soit mieux assurée encore. Le Secrétaire général devrait activement envisager d’étendre la possibilité d’évacuation au personnel national de l’ONU. Les membres du personnel national devraient être pleinement informés des règles qui leur sont applicables. Il ne devrait pas pouvoir y avoir de méprise concernant leur statut en cas d’évacuation.

7. Assurer une coopération étroite entre les responsables de la sécurité des différentes catégories de personnel de l’ONU sur le terrain. Veiller à ce que les moyens de communication voulus soient établis à cet effet.

8. Améliorer la circulation de l’information entre les organismes des Nations Unies. Mieux coordonner la prévention et le règlement des conflits exige que l’information soit partagée avec toutes les composantes du système prenant part aux opérations. Il importe en particulier que l’information circule bien entre le Cabinet du Secrétaire général et les départements organiques du Secrétariat ainsi qu’entre le Siège et les opérations sur le terrain.

9. Améliorer encore l'information du Conseil de sécurité. Lorsque le Secrétaire général ne se charge pas lui-même d'informer le Conseil de sécurité, cette tâche devrait être confiée au fonctionnaire le plus qualifié pour ce faire, comme elle l'est en règle générale dès à présent. La Commission recommande que la pratique consistant à faire informer le Conseil par des représentants des départements organiques soit maintenue, mais préconise également une participation directe du Haut Commissaire pour les réfugiés et du Haut Commissaire aux droits de l'homme, des représentants spéciaux du Secrétaire général et, le cas échéant, des fonds et programmes des Nations Unies aux consultations plénières. Plus l'apport d'information est direct, plus il vaut.

10. Améliorer la circulation de l'information en matière des droits de l'homme. L'information relative aux droits de l'homme doit faire partie intégrante des éléments sur lesquels le Secrétariat et le Conseil de sécurité se fondent pour décider des opérations de maintien de la paix. Les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité devraient inclure une analyse de la situation sur le plan des droits de l'homme dans le conflit considéré. L'information relative aux droits de l'homme doit avoir sa place dans les délibérations du Secrétariat sur l'alerte rapide, l'action préventive et le maintien de la paix. Il importe que l'on s'attache davantage à faire en sorte que les compétences nécessaires en matière de droits de l'homme soient assurées aux missions des Nations Unies sur le terrain.

11. Les opérations d'évacuation nationales devraient être coordonnées avec les missions de l'ONU sur le terrain.

12. Membres du Conseil de sécurité. Le fait que le Rwanda ait été membre du Conseil de sécurité avant et pendant le génocide a posé un problème. Tout en reconnaissant la complexité de la question, la Commission est d'avis qu'il conviendrait d'envisager, dans le cadre des discussions dont la réforme du Conseil fait l'objet, de mieux assurer la possibilité que d'autres membres du Conseil ou l'Assemblée générale suspendent la participation du représentant d'un État membre du Conseil dans des circonstances exceptionnelles telles que celles qui ont prévalu au Rwanda. Le paragraphe 3 de l'Article 27 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI, une partie à un différend s'abstient de voter, devrait être systématiquement appliqué. Les difficultés que suscite la présence de l'une des parties à un conflit devraient également être gardées à l'esprit lors de l'élection de nouveaux membres non permanents au Conseil.

13. La communauté internationale devrait appuyer les efforts de reconstruction de la société rwandaise après le génocide, en prêtant plus particulièrement attention aux besoins en matière de reconstruction, de réconciliation et de respect des droits de l'homme. Les donateurs devraient garder à l'esprit qu'il importe de subvenir de façon équilibrée aux besoins des rescapés, des réfugiés revenus au pays et des autres groupes touchés par le génocide.

14. L'ONU devrait reconnaître la part de responsabilité qui lui revient pour n'avoir pas fait davantage afin de prévenir ou de mettre un terme au génocide au Rwanda. Le Secrétaire général devrait s'employer à asseoir les relations entre l'ONU et le Rwanda sur de nouvelles bases, en reconnaissant les manquements du

passé, mais en veillant aussi à établir un engagement de coopération pour l’avenir.

New York, le 15 décembre 1999

(Signé) Ingvar CARLSSON

(Signé) Rufus M. KUPOLATI

(Signé) HAN Sung-Joo

Annexe I

CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS (OCTOBRE 1993-JUILLET 1994)

1993

5 octobre : Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité la résolution 872 (1993) portant création de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) pour une période de six mois. Cette résolution donne suite à la proposition faite par le Secrétaire général le 24 septembre 1993 (S/26488) de créer la MINUAR en la dotant d'une force de maintien de la paix de 2 548 hommes (dont deux bataillons d'infanterie). Toutefois, le Conseil de sécurité n'autorise le déploiement que d'un bataillon d'infanterie.

Dans sa résolution 872, le Conseil approuve aussi la proposition du Secrétaire général d'intégrer la Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda, telle que créée par la résolution 846 (1993) du 22 juin 1993, au sein de la MINUAR.

La MINUAR reçoit le mandat ci-après : a) contribuer à assurer la sécurité de la ville de Kigali, notamment à l'intérieur de la zone libre d'armes établie par les parties dans la ville et dans ses alentours; b) superviser l'accord de cessez-le-feu qui appelle à la mise en place de points de cantonnement et de rassemblement et à la délimitation d'une nouvelle zone démilitarisée de sécurité ainsi qu'à la définition d'autres procédures de démobilisation; c) superviser les conditions de la sécurité générale dans le pays pendant la période terminale du mandat du Gouvernement de transition jusqu'aux élections; d) contribuer au déminage, essentiellement au moyen de programmes de formation; e) examiner, à la demande des parties ou de sa propre initiative, les cas présumés de non-application du Protocole d'accord sur l'intégration des forces armées des deux parties, en déterminer les responsables et faire rapport sur cette question au Secrétaire général en tant que de besoin; f) contrôler le processus de rapatriement des réfugiés rwandais et de réinstallation des personnes déplacées en vue de s'assurer que ces opérations sont exécutées dans l'ordre et la sécurité; g) aider à la coordination des activités d'aide humanitaire liées aux opérations de secours; h) enquêter et faire rapport sur les incidents relatifs aux activités de la gendarmerie et de la police.

21 octobre : Le Président hutu Melchior Ndadaye, élu le 1er juin 1993, est assassiné lors d'un coup d'État militaire au Burundi. Des dizaines de milliers de personnes sont tuées et quelque 600 000 réfugiés fuient dans les pays voisins (dont 375 000 au Rwanda).

Les extrémistes hutus du Rwanda affirment que le coup d'État survenu au Burundi prouve que les Tutsis répugnent à partager le pouvoir avec les Hutus.

/...

22 octobre : Le commandant de la Force de la MINUAR, le général de brigade Romeo A. Dallaire du Canada, arrive à Kigali, capitale du Rwanda.

27 octobre : Une mission de reconnaissance de 21 militaires de la MINUAR arrive à Kigali.

1er novembre : Le Groupe d’observateurs militaires neutres (GOMN II) de l’Organisation de l’unité africaine est intégré dans la MINUAR.

7 novembre : Le Groupe d’observateurs militaires, constitué au moyen d’éléments de la mission de reconnaissance de la MINUAR et du GOMN II, devient opérationnel. Il surveille la situation à la frontière sud du Rwanda à la suite du coup d’État militaire au Burundi.

23 novembre : Le Représentant spécial du Secrétaire général, Jacques-Roger Booh Booh du Cameroun, arrive à Kigali.

Dallaire envoie au Siège un projet de règles d’engagement pour la MINUAR qu’il soumet à l’approbation du Secrétariat.

Novembre : Dans son rapport du 30 décembre 1993 (S/26927), le Secrétaire général note que près de 60 civils ont été massacrés lors de deux incidents distincts survenus non loin de Ruhengeri durant le mois de novembre.

7 décembre : L’afflux de réfugiés burundais au Rwanda et des allégations de mouvements militaires transfrontières le long de la frontière entre le Rwanda et le Burundi restreignent les activités du Groupe d’observateurs militaires. Le Secrétaire général demande au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, James O. C. Jonah, qui se trouve au Burundi pour assister aux obsèques du Président Ndadaye, de se rendre dans la zone frontalière sud du Rwanda afin d’évaluer la situation.

M. Jonah se rend également à Kigali et examine la situation de crise au Burundi avec le Président rwandais, Juvénal Habyarimana. Lors de ces entretiens, M. Jonah avertit le Président que, selon les informations dont il dispose, une vague d’assassinats se prépare contre l’opposition, et que l’ONU ne tolérera pas ces agissements.

10 décembre : Booh Booh convoque une réunion entre le Gouvernement rwandais et le Front patriotique rwandais (FPR) à Kinihira, à 80 kilomètres de Kigali, lors de laquelle les deux parties conviennent de former un gouvernement de transition à base élargie avant le 31 décembre 1993 (la date fixée à l’origine pour la création d’un gouvernement de transition était le 10 septembre 1993, en application de l’Accord de paix d’Arusha, signé le 4 août 1993 par le Président Habyarimana et Alexis Kanyarengwe, chef du FPR).

15 décembre : Le déploiement de la MINUAR est achevé à Kigali.

Les troupes françaises se retirent du Rwanda où elles étaient stationnées depuis le 5 octobre 1990 après que le Front patriotique rwandais, à majorité tutsie, eut envahi le pays depuis le sud de l'Ouganda le 1er octobre 1990.

20 décembre : Dans sa résolution 891 (1993), le Conseil de sécurité décide de proroger le mandat de la Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUOR) pour une période de six mois, du 22 décembre 1993 au 21 juin 1994.

22 décembre : L'accord relatif à la zone libre d'armes de Kigali est entériné par toutes les parties.

24 décembre : La zone libre d'armes de Kigali est établie à Kigali et dans ses environs.

27 décembre : La phase 1 du déploiement de la MINUAR se déroule comme prévu, avec des effectifs totaux de 1 260 militaires originaires de 19 pays, selon la composition suivante: Autriche (5), Bangladesh (564), Belgique (424), Botswana (9), Brésil (13), Canada (2), Congo (25), Fidji (1), Ghana (37), Hongrie (4), Mali (10), Pays-Bas (10), Pologne (5), Sénégal (39), Slovaquie (5), Togo (15), Tunisie (61), Uruguay (21) et Zimbabwe (10). Ces effectifs comprennent les 81 observateurs militaires relevant de la MONUOR.

À l'issue de la phase 1, l'opération devait compter 1 428 hommes.

28 décembre : La MINUAR accompagne 600 soldats du FPR jusqu'à Kigali ("Opération couloir de sécurité"). Un bataillon du FPR s'installe dans l'immeuble du Conseil national de développement (CND) à Kigali conformément à l'Accord d'Arusha. Le FPR doit en principe prendre part à la formation du Gouvernement de transition à base élargie.

30 décembre : Dans son rapport sur la MINUAR (S/26927), le Secrétaire général souligne que la situation reste instable au Rwanda et prie le Conseil de sécurité d'autoriser le déploiement rapide du second bataillon d'infanterie.

31 décembre : Le Gouvernement rwandais et le FPR ne parviennent pas à constituer le Gouvernement de transition à base élargie. La situation en matière de sécurité continue de se détériorer au Rwanda.

Décembre 1993-mars 1994 La MINUAR est témoin à plusieurs reprises des émissions incendiaires diffusées par la Radio-Télévision libre des Mille collines (RTLM) qui a été créée avec l'appui de M. Félicien Kabuga, le beau-père d'un des fils du Président Habyarimana, et de l'Akazu, le premier cercle présidentiel. La RTLM a annoncé que le FPR est venu rétablir l'hégémonie tutsie,

qualifiant tous les Tutsis de partisans du FPR et exhortant les paysans hutus à décapiter les Tutsis.

1994

1er janvier : Le Rwanda devient membre non permanent du Conseil de sécurité.

6 janvier : Le Conseil de sécurité adopte la résolution 893 (1994), dans laquelle il approuve le déploiement rapide du deuxième bataillon dans la zone démilitarisée et demande à la MINUAR de continuer à faciliter le processus de paix au Rwanda. Le Conseil de sécurité souligne que la Mission ne sera assurée d'un appui suivi que si les parties appliquent intégralement et rapidement l'Accord de paix d'Arusha. Le Conseil demande au Secrétaire général de contrôler l'ampleur et le coût de la Mission dans le but de faire des économies.

À Kigali, Booh Booh et Dallaire rencontrent Habyarimana pour l'inciter à faire preuve de souplesse afin de trouver une solution à l'impasse dans laquelle se trouve la formation du Gouvernement de transition à base élargie. Lors de ces entretiens, Dallaire informe Habyarimana que, selon ses sources, les partisans du Président sont en train de distribuer des armes.

7 janvier : Booh Booh rencontre les responsables du FPR et les engage à oeuvrer activement en faveur de la constitution du Gouvernement de transition à base élargie.

11 janvier : La MINUAR et le Département des opérations de maintien de la paix échangent des télégrammes.

Dallaire envoie un télégramme au Conseiller militaire du Secrétaire général au Siège, le général de division J. Maurice Baril, pour l'informer qu'un indicateur hutu, formateur haut placé faisant partie des cadres Interahamwe [les milices hutues les plus importantes et les plus meurtrières recrutées parmi les jeunes éléments du parti présidentiel, le Mouvement révolutionnaire national pour le développement (MRND)], lui a dit que les Interahamwe étaient en train de recenser tous les Tutsis de Kigali et prévoyaient de les exterminer. L'indicateur a également déclaré que plusieurs soldats belges devaient être tués afin d'assurer le retrait des Belges du Rwanda. Dans ce télégramme, Dallaire dit qu'il se propose d'effectuer un raid sur la cache d'armes des extrémistes.

La première réponse du Siège à la MINUAR est envoyée dans la soirée du 10 janvier (heure de New York). C'est un télégramme codé adressé à Booh Booh par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Kofi Annan (et signé par le Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, Iqbal Riza). Dans ce télégramme, Annan demande à Booh Booh d'évaluer la situation avec soin et de faire des recommandations, mais déclare que "la MINUAR ne doit

/...

entreprendre aucune opération de reconnaissance ou autre, même en réponse à une demande de protection, tant que le Siège ne lui donne pas de directives précises".

Booh Booh répond à Annan par un télégramme daté du 11 janvier, dans lequel il évoque une réunion que Dallaire et le conseiller politique de Booh Booh, Abdula Kabia, ont eue avec le Premier Ministre désigné, M. Faustin Twagiramungu, qui a déclaré prêter entièrement foi aux affirmations de l'indicateur.

Plus tard dans la même journée, Annan répond à Booh Booh et Dallaire par un télégramme (signé par Riza) leur donnant pour instructions d'informer immédiatement Habyarimana des activités des milices Interahamwe et de faire une démarche auprès de lui. Il leur demande aussi de rencontrer les ambassadeurs de Belgique, de France et des États-Unis à Kigali avant la réunion avec le Président afin de les prier d'entreprendre la même démarche.

12 janvier : Sur instruction du Siège, Booh Booh et Dallaire rencontrent les représentants des trois pays, qui se déclarent extrêmement préoccupés et indiquent qu'ils consulteront leurs capitales respectives.

Booh Booh et Dallaire s'entretiennent ensuite avec le Président et lui transmettent le message selon les instructions. Dans un télégramme adressé à Kofi Annan le 13 janvier, Booh Booh dit que le Président a paru alarmé par le ton de la démarche. Il a affirmé ne rien savoir des activités de la milice et a promis de faire une enquête.

Booh Booh et Dallaire rencontrent aussi le Président et le Secrétaire national du MRND, qui nient tous deux que la milice de leur parti est mêlée à ces activités présumées. Booh Booh et Dallaire les prient instamment de mener une enquête et de rendre compte des résultats à la MINUAR dès que possible.

14 janvier : Le Secrétaire général téléphone à Booh Booh depuis Genève, lui demandant de rencontrer Habyarimana et de faire part à ce dernier de son inquiétude concernant la détérioration de la situation au Rwanda et les retards prolongés dans la mise en place du Gouvernement de transition à base élargie. Booh Booh informe le Secrétaire général des efforts menés pour trouver une solution en collaboration avec les quatre Ambassadeurs des États-Unis, de la France, de la Belgique et de la Tanzanie.

Habyarimana téléphone au Secrétaire général. Le Président dit qu'il a reçu les quatre ambassadeurs et Booh Booh et a besoin du soutien de ces derniers pour imposer une solution aux parties. Lors de la conversation téléphonique, le Secrétaire général demande au Président de faire tout son possible pour résoudre le problème.

27 janvier : Le Secrétaire général envoie à Habyarimana une lettre dans laquelle il manifeste son inquiétude quant aux retards dans l'établissement du Gouvernement de transition et de l'Assemblée nationale au Rwanda.

2 février : Dans un télégramme adressé à Annan et Jonah, Booh Booh note que la situation en matière de sécurité s'est nettement détériorée et précise bien que le Président n'a jamais informé la MINUAR des suites qu'il a pu donner aux informations portées à son attention le 12 janvier. Booh Booh demande aussi au Siège de lancer rapidement l'opération de récupération des armes, l'avertissant que si la distribution d'armes se poursuit, la MINUAR ne pourra pas remplir son mandat.

7, 10 et 13 février : Booh Booh convoque une série de réunions de tous les partis au siège de la MINUAR, au cours desquelles la nouvelle date limite du 14 février est fixée pour la formation du Gouvernement de transition à base élargie.

10 février : Le Conseiller politique principal et Représentant spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité, M. Chinmaya Gharekhan, informe le Conseil que l'impossibilité de mettre en place le Gouvernement de transition à base élargie avait entraîné une détérioration de la sécurité et de la situation économique au Rwanda.

14 février : Le Ministre belge des affaires étrangères, M. Willy Claes, adresse au Secrétaire général une lettre dans laquelle il note avec inquiétude que la détérioration de la situation au Rwanda pourrait empêcher la MINUAR d'exécuter son mandat. Dans cette lettre, Claes préconise le renforcement du mandat de la MINUAR.

15 février : Lors d'une réunion avec les représentants de la France, des États-Unis, de la Belgique et de l'Allemagne, Booh Booh et Dallaire réitèrent leur inquiétude devant l'aggravation de la situation en matière de sécurité.

17 février : Dans une déclaration (S/PRST/1994/8), le Président du Conseil de sécurité exprime sa vive préoccupation devant la détérioration de la sécurité au Rwanda, rappelle aux parties l'obligation qui leur incombe de respecter la zone libre d'armes établie à Kigali et demande la mise en place rapide du Gouvernement de transition à base élargie.

18 février : L'installation des institutions de transition, fixée au 14 février, est reportée au 22 février au plus tard.

19 février : La déclaration du Président du Conseil de sécurité du 17 février est transmise à Habyarimana.

21 et 22 février : La tension monte partout dans le pays à la suite de l'assassinat du Ministre des travaux publics et Secrétaire du Parti social démocrate (PSD), M. Félicien Gatabazi, et du Président de la Coalition pour la défense de la République (CDR), M. Martin

Bucyana. Le PSD était le deuxième parti d'opposition. La CDR était un parti extrémiste qui a initialement soutenu Habyarimana mais a rejoint l'opposition jugeant que celui-ci était trop modéré.

23 février : Dans un message télégraphique adressé au Siège, Dallaire signale que de très nombreuses informations font état de distributions d'armes, de l'existence de listes de personnes visées par des escadrons de la mort et de la planification de troubles sociaux et de manifestations.

Le Représentant spécial du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), M. Michel Moussali demande que l'on agisse pour rétablir la stabilité au Rwanda, mettant en garde contre l'éventualité d'un "bain de sang sans précédent".

24 février : Le Secrétaire général téléphone à Habyarimana pour lui dire qu'il importe de prendre d'urgence des mesures visant à sortir de l'impasse politique et à mettre en place des institutions de transition.

28 février : Face à la détérioration croissante de la sécurité à Kigali, la MINUAR y redéploie 200 soldats du bataillon ghanéen stationné dans la zone démilitarisée du nord.

1er mars : Le Secrétaire général reçoit un envoyé spécial de Habyarimana, le Ministre des transports et des communications, M. André Ntagerura, qu'il avertit que l'Organisation des Nations Unies retirera la MINUAR si aucun progrès n'est réalisé au Rwanda.

22 mars : Les effectifs de la MINUAR atteignent 2 539 soldats originaires de 24 pays, dont 440 Belges, 883 Ghanéens et 942 Bangladais.

30 mars : Dans son rapport au Conseil de sécurité (S/1994/360), le Secrétaire général se dit gravement préoccupé par la détérioration de la sécurité au Rwanda et en particulier à Kigali. Il demande la prorogation du mandat de la MINUAR pour une période de six mois.

5 avril : Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité la résolution 909 (1994), dans laquelle il décide de prolonger le mandat de la MINUAR jusqu'au 29 juillet, étant entendu qu'il procédera dans les six semaines à venir à un réexamen de la situation et que des progrès devront être réalisés dans la mise en place du Gouvernement de transition à base élargie. Le Conseil de sécurité rappelle que la MINUAR ne sera assurée d'un appui suivi que si les parties appliquent intégralement et rapidement l'Accord de paix d'Arusha. Le Conseil demande de nouveau au Secrétaire général de continuer à contrôler les effectifs et le coût de la MINUAR dans le but de faire des économies.

6 avril : À 20 h 30 environ, Habyarimana et le Président Cyprien Ntariyamira du Burundi, qui revenaient d'un sommet régional tenu

à Dar es-Salaam (Tanzanie), sont tués dans un accident d'avion aux abords de l'aéroport de Kigali.

En l'espace d'une heure, des barrages sont érigés dans plusieurs rues de Kigali et les massacres commencent, à l'instigation de la milice Interahamwe et des Impuzamugbmi (milice hutue dont les éléments proviennent de la jeunesse de la CDR) et des unités de la Garde présidentielle. Les premières personnes éliminées ont été les dirigeants politiques.

Une patrouille de la MINUAR est envoyée pour enquêter sur l'accident mais est arrêtée en cours de route par la Garde présidentielle. À 22 h 10, Dallaire téléphone à Riza pour l'informer de la situation.

7 avril : Au petit matin, le nombre de gardes de la résidence du Premier Ministre, Mme Agathe Uwilingiyimana, augmente avec l'arrivée d'un groupe de soldats venant de l'aéroport.

La Radio-Télévision libre des Mille collines (RTLM) annonce que le FPR et un contingent des Nations Unies sont responsables de l'accident de l'avion présidentiel.

Dans la matinée, le Premier Ministre se réfugie dans les locaux des Volontaires des Nations Unies à Kigali mais les membres de la Garde présidentielle y font irruption et l'abattent.

Dix soldats de la paix belges de la MINUAR, chargés de la protéger, sont torturés et assassinés.

Gharekhan fait un rapport oral au Conseil de sécurité sur la situation grave et les répercussions pour la population civile.

Dans une déclaration (S/PRST/1994/16), le Président du Conseil de sécurité condamne tous les actes de violence au Rwanda et exhorte les forces de sécurité rwandaises et les unités militaires et paramilitaires à mettre fin à la violence et à coopérer pleinement avec la MINUAR dans l'exécution de son mandat.

8 avril : Le "Gouvernement intérimaire" est mis en place. Le FPR rejette son autorité, déclarant qu'il s'agit de l'ancien gouvernement sous une autre forme.

Les unités du FPR basées dans la zone démilitarisée entrent à Kigali. La MINUAR s'efforce d'obtenir un cessez-le-feu et de protéger la population civile et le personnel des Nations Unies.

De Genève, le Secrétaire général envoie une lettre au Président du Conseil de sécurité pour l'informer que la MINUAR s'est efforcée sans relâche d'obtenir un accord de cessez-le-feu à Kigali et d'encourager la mise en place d'une autorité politique intérimaire pour combler le vide. Il se préoccupe également de la sécurité de la population civile, des étrangers vivant au

Rwanda ainsi que du personnel de la MINUAR et d'autres fonctionnaires des Nations Unies.

8 et 9 avril : Six cents soldats français arrivent à Kigali pour évacuer les expatriés et les ressortissants d'autres pays.

9 avril : Dans un message télégraphique adressé à Booh Booh et Dallaire, Annan leur donne pour instruction de coopérer avec les commandements français et belge en vue de faciliter l'évacuation des étrangers.

Riza informe le Conseil de sécurité de la généralisation des combats et des troubles au Rwanda.

10 avril : Des parachutistes belges arrivent à Kigali dans le cadre de l'opération Silver Back en vue de porter secours à leurs compatriotes et à d'autres expatriés.

11 avril : Après l'évacuation des expatriés, les forces belges de la MINUAR, stationnées à l'École technique officielle (ETO) à Kicukiro, quittent le pays. À ce moment-là, jusqu'à 2 000 civils se trouvent à l'ETO, où ils se sont réfugiés.

Riza informe de nouveau le Conseil de sécurité que la situation ne cesse de se détériorer et que les combats se poursuivent. Riza fait également savoir au Conseil que le FPR exige le départ immédiat de toutes les troupes étrangères du Rwanda.

12 avril : Alors que les combats entre les forces gouvernementales et le FPR s'intensifient, le prétendu Gouvernement intérimaire est transféré de Kigali à Gitarama, à 40 kilomètres au sud-ouest de Kigali.

Le Secrétaire général rencontre le Ministre belge des affaires étrangères, Claes, à Bonn. Lors de cette entrevue, Claes recommande le retrait de la MINUAR du Rwanda et informe le Secrétaire général de la décision de la Belgique de retirer ses troupes du Rwanda.

13 avril : Le Secrétaire général adresse une lettre au Président du Conseil de sécurité pour l'informer de la position belge. Dans cette lettre, le Secrétaire général estime que le retrait des troupes belges rendrait extrêmement difficiles les opérations effectives de la MINUAR et que cette situation pourrait nécessiter le retrait de la MINUAR.

Le Nigéria présente, au nom du Groupe de travail des pays non alignés, un projet de résolution demandant un renforcement des effectifs et du mandat de la MINUAR. Le Nigéria souligne que le Conseil de sécurité ne devrait pas seulement se préoccuper de la sécurité du personnel des Nations Unies et des étrangers mais aussi de celle des civils rwandais innocents.

Dans la lettre qu'il adresse au Président du Conseil de sécurité, le représentant du FPR auprès de l'ONU, M. Claude Dusaidi, déclare qu'"un crime de génocide" a été commis contre le peuple rwandais en présence de la force internationale des Nations Unies. Il demande au Conseil de mettre en place immédiatement un tribunal des Nations Unies chargé de juger les crimes de guerre et d'arrêter les responsables des massacres.

Le Département des opérations de maintien de la paix présente deux options sur la base du retrait du contingent belge de la MINUAR et les communique à la MINUAR pour observations et au Secrétaire général, en visite à Madrid, pour approbation. La première option consiste à réduire les effectifs de la MINUAR après le départ du bataillon belge et la seconde à transformer immédiatement la MINUAR, parallèlement au retrait belge, en un noyau politique fonctionnel doté d'une force de protection (soit un effectif de 200 à 250 personnes comprenant des militaires de tous grades et du personnel civil).

Dans sa réponse, Dallaire appuie la première option. Dans un message télégraphique séparé, Dallaire fait clairement état des conséquences catastrophiques du retrait belge.

Gharekhan informe Annan que le Secrétaire général préfère la première option.

14 avril : Le Sous-Secrétaire général aux affaires politiques, M. Alvaro de Soto, informe le Conseil de sécurité que la lettre du Secrétaire général datée du 13 avril, adressée au Président du Conseil de sécurité, ne visait pas à demander le retrait de la MINUAR.

Riza fait au Conseil un exposé oral sur les options du Secrétaire général. Une combinaison des deux options proposées par le Département des opérations de maintien de la paix le 13 avril est présentée comme ayant la préférence du Secrétaire général.

Le contingent belge commence à se retirer de la MINUAR.

Après avoir secouru jusqu'à 1 361 personnes, dont quelque 450 Français et 178 responsables rwandais et leurs familles, notamment la veuve et les proches collaborateurs de Habyarimana, les derniers soldats français quittent le Rwanda.

15 avril : Claes recommande de nouveau, dans une lettre adressée au Conseil de sécurité, la suspension de la MINUAR.

19 avril : Lorsque s'envolent les derniers soldats belges des forces des Nations Unies, les effectifs de la MINUAR passent de 2 165 à 1 515 hommes et le nombre des observateurs militaires de 321 à 190.

20 avril : Le Secrétaire général présente au Conseil de sécurité un rapport (S/1994/470) contenant trois options :

i) Renforcement immédiat et massif de la MINUAR en vue d'arrêter les combats et les massacres, ce qui exigerait qu'elle soit dotée de plusieurs milliers de soldats supplémentaires et de pouvoirs de coercition en vertu du Chapitre VII de la Charte;

ii) Réduction des effectifs de la MINUAR (à 270 hommes tous grades confondus), qui servirait d'intermédiaire entre les parties afin d'essayer de les amener à un accord de cessez-le-feu;

iii) Retrait total de la MINUAR.

Le porte-parole du Secrétaire général annonce que le Secrétaire général préfère la première option et n'est pas favorable à la troisième.

21 avril : Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité la résolution 912 (1994) dans laquelle il décide de modifier le mandat de la MINUAR et de réduire ses effectifs à 270 hommes.

23 avril : Le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, M. Peter Hansen, conduit une équipe à Kigali pour évaluer les besoins d'ensemble et définir les priorités. Une partie de l'équipe reste à Kigali pour mettre en place un bureau chargé de préparer l'assistance humanitaire.

28 avril : Au Conseil de sécurité, l'Ambassadeur du Nigéria, Ibrahim A. Gambari déclare que le débat qui a eu lieu sur le Rwanda au Conseil de sécurité en avril 1994 n'a guère porté sur les massacres de civils mais était axé sur le cessez-le-feu.

29 avril : Dans une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité (S/1994/518), le Secrétaire général invite le Conseil à réexaminer la résolution du 21 avril en insistant sur le fait que le mandat révisé de la MINUAR ne permet pas à cette dernière de prendre des mesures efficaces pour mettre fin aux massacres.

30 avril : Le Conseil de sécurité publie une déclaration du Président (S/PRST/1994/21) condamnant le massacre de civils au Rwanda, mais le terme "génocide" n'est pas employé dans le texte.

Le Secrétaire général demande par lettre à plusieurs chefs d'État africains de fournir des contingents et prie le Secrétaire général de l'OUA d'appuyer sa demande.

2 mai : Le Représentant permanent du Rwanda auprès de l'Organisation des Nations Unies, Jean-Damascene Bimizina, adresse une lettre au Président du Conseil de sécurité (S/1994/531) l'exhortant à renforcer la MINUAR pour que celle-ci puisse faire respecter le cessez-le-feu et rétablir le calme au Rwanda.

3 mai : Bill Clinton signe une directive présidentielle (PDD 25) qui subordonne l'appui des États-Unis à toute future opération de maintien de la paix des Nations Unies à des conditions strictes.

4 mai : Selon le Livre bleu publié par l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général aurait déclaré à l'occasion d'un entretien diffusé dans l'émission américaine Nightline que Kigali était le théâtre d'un véritable génocide.

6 mai : Le Président du Conseil de sécurité adresse une lettre au Secrétaire général (S/1994/546) le priant de lui présenter des plans d'urgence en vue de l'acheminement d'une assistance humanitaire et de secours aux personnes déplacées au Rwanda.

9 mai : En réponse à la lettre que le Président du Conseil de sécurité lui a adressée le 6 mai 1994, le Secrétaire général remet un document officieux au Conseil qui propose de porter les effectifs de la MINUAR à 5 500 hommes au minimum.

11 mai : Le Conseil de sécurité tient des consultations au sujet du document officieux du Secrétaire général au cours desquelles Gharekhan informe les membres du Conseil de l'évolution de la situation au Rwanda. Il indique que Booh Booh et Dallaire ont été chargés de présenter les propositions du document officieux au Gouvernement rwandais et au FPR et d'essayer d'obtenir leur accord.

11 et 12 mai : Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, José Ayala Lasso, se rend au Rwanda pour y enquêter sur les graves violations du droit international humanitaire commises durant le conflit et rencontrer des représentants du "Gouvernement intérimaire" et du FPR.

13 mai : Le Secrétaire général soumet un rapport (S/1994/565) au Conseil de sécurité dans lequel il réitère les propositions présentées dans le document officieux du 11 mai.

16 mai : Le Secrétaire général s'entretient de l'évolution de la situation au Rwanda avec Gharekhan et des hauts fonctionnaires du Secrétariat, parmi lesquels Annan et M. Marrack Goulding, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques.

Le Secrétaire général publie un communiqué de presse dans lequel il réaffirme son soutien à Booh Booh, dont l'impartialité a été mise en doute par le FPR.

17 mai : Le Conseil de sécurité adopte la résolution 918 (1994) qui autorise un accroissement des effectifs de la MINUAR à concurrence de 5 500 hommes et l'établissement de la MINUAR II chargée au titre du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies de conduire une mission de maintien de la paix pour des motifs humanitaires (protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger et appui aux activités d'assistance au Rwanda).

La résolution 918 exhorte aussi vivement toutes les parties à mettre fin à toute incitation à la violence et à la haine ethnique, en particulier par le biais des moyens d'information, et impose un embargo sur les ventes et livraisons d'armes au Rwanda.

Mi-mai : Le HCR ouvre une antenne à Kigali chargée de surveiller le retour des réfugiés et de leur fournir une assistance directe.

18 mai : Le Secrétaire général écrit à plusieurs chefs d'État et de gouvernement africains pour leur demander de fournir des contingents dans le cadre de la MINUAR II.

19 mai : Le rapport dans lequel M. Ayala Lasso propose à la Commission des droits de l'homme que l'on nomme un Rapporteur spécial chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Rwanda, secondé par des observateurs des droits de l'homme, est rendu public.

20 mai : Annan transmet à Booh Booh une demande du Secrétaire général invitant ce dernier à se rendre à Nairobi pour quelques semaines et à solliciter l'appui des gouvernements de la région.

21 mai : Le FPR investit l'aéroport de Kigali et refuse d'en céder le contrôle à la MINUAR II comme le demande la résolution 918.

22 au 27 mai : Le Secrétaire général dépêche Riza et Baril au Rwanda en mission spéciale. Ils doivent essayer d'amener les parties belligérantes à conclure un cessez-le-feu, s'informer de leurs vues et intentions quant à l'application de la résolution 918 et examiner avec la MINUAR les modalités des opérations prévues dans le rapport du Secrétaire général du 13 mai 1994.

Dans l'intervalle, Booh Booh, désormais basé à Nairobi, se rend dans les pays de la région en vue d'obtenir des gouvernements qu'ils fournissent des contingents à la MINUAR eu égard à l'élargissement du mandat de celle-ci décidé dans la résolution 918.

25 mai : Lors d'une conférence de presse au Siège, le Secrétaire général qualifie les massacres au Rwanda de génocide (SG/SM/5297/Rev.1).

La Commission des droits de l'homme nomme M. René Degni-Segui Rapporteur spécial chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Rwanda et appelle toutes les parties belligérantes à mettre immédiatement fin à toutes violations des droits de l'homme.

31 mai : Le Secrétaire général rend compte au Conseil de sécurité de la mission spéciale de Riza et Baril et recommande au Conseil d'autoriser la reconduction du mandat de la MINUAR pour une période de six mois dans un premier temps (S/1994/640). Le rapport contient expressément le terme "génocide".

3 juin : Le FPR adresse au Secrétaire général une lettre dans laquelle il réagit positivement à l'emploi du mot "génocide" dans le rapport du Secrétaire général en date du 31 mai et invite le Conseil de sécurité à reconnaître que les atrocités commises constituent un génocide. Le FPR prie également le Conseil d'adopter une résolution autorisant le brouillage des émissions ou la destruction des émetteurs de RTLM et de prendre des mesures visant à empêcher le Rwanda de siéger au Conseil de sécurité.

8 juin : Le Conseil de sécurité adopte la résolution 925 (1994) qui proroge le mandat de la MINUAR prenant fin le 29 juillet 1994 jusqu'au 9 décembre 1994 et autorise le déploiement immédiat des deux bataillons supplémentaires.

La résolution 925 prie également le Secrétaire général de s'assurer que la MINUAR coopère étroitement avec le Département des affaires humanitaires et le Bureau des Nations Unies pour les secours d'urgence au Rwanda ainsi qu'avec le Rapporteur spécial pour le Rwanda désigné par la Commission des droits de l'homme.

9 au 20 juin : Le Rapporteur spécial pour le Rwanda désigné par la Commission des droits de l'homme, Degni-Segui, effectue sa première mission sur le terrain au Rwanda et dans les pays voisins en vue d'enquêter sur les violations des droits de l'homme, notamment les crimes contre l'humanité et les actes de génocide.

16 juin : Le Secrétaire général rend compte des activités de la MONUOR pour la période allant du 22 décembre 1993 au 21 juin 1994 et recommande que le mandat de la Mission soit prorogé pour une période de trois mois prenant fin le 21 septembre 1994 (S/1994/715).

18 juin : La MINUAR se compose de 503 hommes tous grades confondus (354 soldats, 25 officiers d'état-major et 124 observateurs militaires) placés sous le commandement du général Dallaire.

19 juin : Dans une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité (S/1994/728), le Secrétaire général souligne la nécessité de mettre un terme au génocide, d'obtenir un cessez-le-feu et de reprendre le processus de paix d'Arusha. Il propose également au Conseil de sécurité d'examiner l'offre faite par le Gouvernement français de lancer une opération multinationale sous commandement français visant à assurer la sécurité et la protection des personnes déplacées et des civils en danger au Rwanda jusqu'à ce que les effectifs de la MINUAR soient au complet.

20 juin : Dallaire envoie à Annan un télégramme intitulé "Évaluation de la proposition française concernant la crise au Rwanda". Dans ce télégramme, Dallaire fait état de plusieurs problèmes que pourrait poser l'opération Turquoise proposée par la France.

Le Conseil de sécurité adopte la résolution 928 (1994) qui proroge le mandat de la MONUOR jusqu'au 21 septembre 1994, date à laquelle elle doit être dissoute.

21 juin : Le Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies, M. Jean-Bernard Mérimée, adresse au Secrétaire général une lettre (S/1994/734) dans laquelle il demande l'adoption, en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, d'une résolution qui servirait de cadre juridique au déploiement d'une force multinationale chargée de maintenir une présence au Rwanda en attendant l'arrivée de la MINUAR renforcée.

Le FPR ayant réagi négativement à leur participation à l'opération Turquoise, Dallaire décide d'évacuer 42 Casques bleus congolais, sénégalais et togolais et de les remplacer par du personnel de l'ONU en poste à Nairobi.

22 juin : Le Secrétaire général prend part à des consultations officieuses et demande que l'on décide d'urgence d'autoriser une opération multinationale sous commandement français.

Plus tard dans la journée, le Conseil de sécurité adopte la résolution 929 (1994) qui autorise les États Membres à lancer une opération multinationale au Rwanda à des fins humanitaires en attendant le déploiement de la MINUAR renforcée. Dix États Membres votent en faveur de la résolution et cinq s'abstiennent (Brésil, Chine, Nigéria, Nouvelle Zélande et Pakistan).

Le même jour, les forces françaises et sénégalaises lancent l'opération Turquoise.

30 juin : Le rapport présenté par le Rapporteur spécial désigné par la Commission des droits de l'homme préconise la création d'un tribunal international chargé de juger les responsables des massacres au Rwanda ou un élargissement du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Fin juin : Les forces gouvernementales rwandaises reculent devant l'intensification de l'offensive menée par le FPR pour s'emparer de Kigali et investir les zones contrôlées par le Gouvernement entre Kigali et la frontière avec le Zaïre.

1er juillet : Par la résolution 935 (1994), le Conseil de sécurité prie le Secrétaire général de constituer d'urgence une commission impartiale d'experts chargée d'examiner et d'analyser les informations concernant les violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire du Rwanda, y compris d'éventuels actes de génocide.

Le Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies adresse une lettre au Secrétaire général pour l'informer de l'intention de son gouvernement d'organiser une

zone humanitaire sûre dans le triangle Cyangugu-Kibuye-Gikongoro, dans le sud-ouest du Rwanda.

2 juillet : Le Secrétaire général transmet au Président du Conseil de sécurité la lettre du Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/1994/798).

3 juillet : Des affrontements se produisent entre des membres du FPR et les forces françaises de l'opération Turquoise.

4 juillet : Le nouveau Représentant spécial, M. Mohamed Shahryar Khan (Pakistan), qui succède à Booh Booh, arrive à Kigali.

Kigali tombe aux mains des forces du FPR.

6 juillet : Au cours de consultations tenues par le Conseil de sécurité, plusieurs délégations émettent des réserves quant à la nature de la proposition faite par la France dans sa lettre du 1er juillet portant sur la création d'une zone humanitaire. Le Conseil de sécurité ne donne aucune réponse officielle à cette lettre.

9 juillet : Les troupes de l'opération Turquoise commencent à se déployer dans la zone humanitaire sûre, au sud-ouest du Rwanda.

Début juillet, les effectifs de l'opération Turquoise se composent de 2 330 soldats français et 32 soldats sénégalais.

14 juillet : Le FPR s'empare de Ruhengeri, principale ville du nord du Rwanda et bastion de ce qu'il est convenu d'appeler le Gouvernement intérimaire, provoquant un exode massif de la population hutu.

Le Conseil de sécurité publie une déclaration du Président (S/PRST/1994/34) par laquelle il se déclare alarmé par l'exode massif des populations et exige un cessez-le-feu immédiat et la relance du processus politique dans le cadre de l'Accord de paix d'Arusha.

17 juillet : Le FPR se rend maître de Gisenyi, dernier bastion des forces gouvernementales. Le représentant à Goma (Zaïre) du Bureau des Nations Unies pour les secours d'urgence au Rwanda estime à un million le nombre de Rwandais réfugiés au Zaïre. On redoute un nouvel afflux de réfugiés fuyant de la zone humanitaire protégée par les forces de l'opération Turquoise.

18 juillet : Le FPR, qui contrôle la totalité du territoire rwandais à l'exception de la zone humanitaire établie dans le cadre de l'opération Turquoise, déclare un cessez-le-feu unilatéral.

19 juillet : Le gouvernement d'unité nationale prend ses fonctions à Kigali pour une période de transition fixée à cinq ans. M. Pasteur Bizimungu assume les fonctions de Président, le général Paul Kagame celles de Vice-Président et M. Faustin Twagiramungu celles de Premier Ministre.

22 juillet :	Le Secrétaire général lance un appel global interinstitutions en faveur des victimes de la crise rwandaise.
26 juillet :	Le rapport du Secrétaire général sur la constitution d'une commission d'experts chargée d'enquêter sur la situation au Rwanda (S/1994/879) est soumis au Conseil de sécurité, conformément à la résolution 935 (1994).
29 au 31 juillet :	M. Degni-Segui se rend pour la deuxième fois au Rwanda afin de prendre la mesure de la situation depuis sa première visite en juin. Il recommande instamment l'envoi d'experts chargés de faciliter la reconstruction au Rwanda et le retour des réfugiés dans leurs foyers.
31 juillet :	La France entame le retrait des troupes participant à l'opération Turquoise.

Annexe II

LISTE DE PERSONNES INTERROGÉES

I. FONCTIONNAIRES DES NATIONS UNIES

(Le poste occupé pendant la crise du Rwanda en 1994 est indiqué entre parenthèses.)

Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie
(Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies)

Kofi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies
(Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix)

Hedi Annabi, Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix
(Directeur de la Division Afrique, Département des opérations de maintien de la paix)

Henry K. Anyidoho
(Commandant adjoint de la Force de la MINUAR)

Maurice Baril, général, chef d'état-major, Canada
(Conseiller militaire du Secrétaire général)

Jacques-Roger Booh Booh
(Représentant spécial du Secrétaire général pour le Rwanda)

Hans Corell, Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques

Romeo A. Dallaire, général de corps d'armée, Conseiller spécial du chef d'état-major du Canada
(Commandant de la Force de la MINUAR)

Jan Eliasson, Secrétaire d'État aux affaires étrangères de Suède
(Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires)

Ibrahima Fall, Sous-Secrétaire général aux affaires politiques
(Directeur du Centre des droits de l'homme)

Jean-François Gascon, représentant par intérim de la FAO à Kigali

Ghenet Guebre-Christos, représentant du HCR, coordonnateur résident par intérim, Kigali

Chinmaya Gharekhan
(Conseiller politique principal et Représentant spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité)

Marrack Goulding, Directeur, St Anthony's College Oxford
(Secrétaire général adjoint aux affaires politiques)

Peter Hansen, Commissaire général de l'UNRWA
(Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires)

James O. C. Jonah, Ministre des finances de la Sierra Leone
(Secrétaire général adjoint aux affaires politiques)

Leonard Kapungu, Chef du Groupe des enseignements tirés des missions, Département des opérations de maintien de la paix

Mohamed Shaharyar Khan, Ambassadeur du Pakistan en France
(Représentant spécial du Secrétaire général pour le Rwanda)

Luc Marchal, colonel
(Commandant du secteur de Kigali, MINUAR)

Bernard Muna, Procureur adjoint du TPR

Waly Bacre Ndiaye, Directeur du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à New York
(Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme)

Sadako Ogata, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Kieran Prendergast, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques

Isel Rivero, Directeur du Centre d'information des Nations Unies à Madrid
(Responsable de la MINUAR au Département des opérations de maintien de la paix)

Iqbal Riza, chef du Cabinet du Secrétaire général
(Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix)

R. Gordian Rugarabamu, représentant résident assistant du PNUD à Dar es-Salaam
(Membre de l'équipe des Nations Unies aux pourparlers d'Arusha)

Diana Russler, Coordonnatrice adjointe des Nations Unies pour les mesures de sécurité

Daphna Shraga, juriste hors classe, Bureau des affaires juridiques

Sergio Vieira de Mello, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires

Ralph Zacklin, Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques

Représentants du personnel local des Nations Unies à Kigali

Chefs des organismes des Nations Unies à Kigali

II. ÉTATS MEMBRES

Rwanda

Pasteur Bizimungu, Président
Vincent Biruta, Premier Ministre par intérim et Ministre des travaux publics, des transports et des communications
François Ngarambe, Ministre de la jeunesse, de la culture et des sports
Bonaventure Niyibizi, Ministre de l'énergie, de l'eau et des ressources naturelles
Joseph Nsengimana, Ministre des terres, de la réinstallation et de la protection de l'environnement
Charles Ntakirutinka, Ministre des affaires sociales
Constance Rwaka, Secrétaire générale du Ministère des affaires étrangères
Protais Musoni, Secrétaire général du Ministère des collectivités locales
Joseph W. Mutaboba, Représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies
M. Kamanzi, lieutenant-colonel
Ndoba Gasana, Commission nationale des droits de l'homme
Aloysie Inyumba, Commission nationale pour l'unité et la réconciliation
Denis Polisi, Député

Belgique

Pierre Chevalier, Secrétaire d'État au commerce extérieur, Ministère des affaires étrangères
Alain Destexhe, Sénateur, Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda

République tchèque

Karel Kovanda, ancien Représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies

France

Hubert Védrine, Ministre des affaires étrangères
Paul Quilès, Président de la Commission parlementaire d'enquête sur la tragédie rwandaise 1990-1994
Bernard Cazeneuve, Rapporteur de la Commission parlementaire d'enquête sur la tragédie rwandaise

Kenya

Bonaya A. Godana, Ministre des affaires étrangères
BK Mbaya, Directeur des affaires politiques

Nouvelle-Zélande

Colin Keating, Secrétaire à la justice, ancien Représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies

Nigéria

Ibrahim A. Gambari, ancien Représentant permanent auprès de l’Organisation des Nations Unies

Afrique du Sud

Nelson Mandela, ancien Président

Ouganda

Yoweri Museveni, Président

Tanzanie

Benjamin Mkapa, Président
John Malecela, ancien Premier Ministre
Emmanuel Mwalumbulukutu, Vice-Ministre des affaires étrangères

États-Unis d'Amérique

William Wood, Sous-Secrétaire d'État adjoint principal aux organisations internationales
Richard Bogosian, Ambassadeur
David Rawson, ancien Ambassadeur au Rwanda
Cynthia McKinney, Membre du Congrès, Chambre des représentants

III. SURVIVANTS

La Commission a rencontré un certain nombre de survivants du génocide et leurs représentants au Rwanda, en Belgique et aux États-Unis. Parmi ceux dont les récits ont été explicitement mentionnés dans le rapport, on peut citer :

Les représentants des survivants de l'École technique officielle

Mme Louise Mushikiwabo
Mme Annonciata Kavaruganda
Mme Florida Mukeshimana Ngulinzira

IV. LES FAMILLES DES 10 SOLDATS DE LA PAIX BELGES TUÉS LE 7 AVRIL

V. LA COMMUNAUTÉ DES EXPATRIÉS DE KIGALI

Pierre Antonio Costa, Consul, Coopération italienne
Dr De Porter et Dr Vincke

VI. ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (RWANDA)

Représentants des organisations suivantes :

Concern (Président du Forum des organisations non gouvernementales)
IBUKA (Association des survivants du génocide)

ASOFERWA (Association de solidarité des femmes rwandaises)
CLADHO (Collectif des ligues et associations de défense des droits de l'homme)
LIPRODHOR (Ligue rwandaise pour la promotion et la défense des droits de l'homme)
CARE International
CRS

Rakiya Omaar, Africa Rights

VII. UNIVERSITAIRES ET EXPERTS

Howard Adelman, professeur, York University
Alison DesForges, Human Rights Watch
Adama Dieng, Commission internationale de juristes
Michael Doyle, professeur, Princeton University
Barbara Harff, professeur, US Naval Academy
Arthur Klinghoffer, professeur, Rutgers University
Machivenyika Tobias Mapuranga, Ambassadeur, Secrétaire aux affaires étrangères, Harare (Zimbabwe)
Gérard Prunier, professeur au CNRS, Paris
Filip Reyntjens, professeur, Université d'Anvers

VIII. COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

Cornelio Sommaruga, Président

Annexe III

ABRÉVIATIONS

CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CDR	Coalition pour la défense de la République
CND	Conseil national du développement
ETO	École technique officielle
FGR	Forces gouvernementales rwandaises
FIN	Force internationale neutre
FPR	Front patriotique rwandais
GOMN II	Groupe d'observateurs militaires neutres de l'OUA
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MINUAR	Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda
MONUOR	Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda
MRND	Mouvement révolutionnaire national pour le développement
ONG	Organisations non gouvernementales
OUA	Organisation de l'unité africaine
PDD25	Directive présidentielle américaine 25
PSD	Parti social démocrate
RTLM	Radio-Télévision libre des Mille collines
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
